

Kukorelli István

BIBÓ ISTVÁN LÁTHATATLAN ALKOTMÁNYA

Tanulmánygyűjtemény

Gondolat Kiadó
Budapest • 2019

Tartalom

Bevezetés	11
Bibó István láthatatlan alkotmánya	13

I. RÉSZ

ALKOTMÁNYJOGI ÉS ALKOTMÁNYTÖRTÉNETI ÍRÁSOK

1. Kis magyar alkotmánytörténet	25
2. Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság	46
3. Az 1994–1998 közötti korszak alkotmányozása	55
4. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogállása a rendszerváltozás éveiben	85
5. A házelnöki jogintézmény 1989–2018 között	114
6. Kell-e nekünk népszavazás? (Társszerző: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán)	129
7. Népszavazási jogorvoslatok. A modellváltás tapasztalatai (Társszerzők: Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár)	143
8. A gazdasági alkotmányosság alkotmányos keretei, szabályrendszere, intézményei, eszközei	181

© Kukorelli István, 2019

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
Címlamfotó Czabán Samu
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 693 989 2

II. RÉSZ KÖZJOGI ALMANACH

1. Opponensi vélemény Drinóczi Tímea: *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd Magyarországon* című akadémiai doktori értekezéséről 199
2. Lektori vélemény az *Emberi Jogi Enciklopédiáról*.
(Szerkesztő: Lamm Vanda) 211
3. Lektori vélemény *A választási rendszer elemei az Európai Unió országaiban* (szerk.: Cserny Ákos) című tanulmánykötetről 215
4. Lektori vélemény az *Alapjogi tanok I–II.* című tankönyvről 218
5. Lektori vélemény Kőbel Szilvia: *a Bírói kontroll nélküli közigazgatási döntések a második világháború után Magyarországon. Esettanulmányok levéltári dokumentumok alapján* című írásáról 220
6. Köszöntőbeszéd a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2018. szeptember 21-i ülésén 221
7. A 35 éves Bibó István Szakkollégium köszöntése 225
8. Köszönőbeszéd 2017. június 29-én 227
9. Recenzió: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*
Szerző: Milánkovich András 229
10. Recenzió: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*
Szerző: Busa Réka – Deli Gergely 240

11. Recenzió: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*
Szerző: M. Balázs Ágnes 243
12. A 60 éves Stumpf István köszöntése 251
13. A NOE, a civil társadalom „zászlóshajója” 255
14. In memoriam Sári János (1938–2016) 257

Bibó István Láthatatlan Tanszéke tagjainak,
az egykori és a mai Bibós kollégistáknak

Bevezetés

„Magam talán középre állok. Talán este van.
Talán alkonyat. Egy bizonyos: későre jár.”

Pilinszky János: *Végkifejlet*.

A tanulmánykötet a 2017–2019 között született tanulmányokból, konferenciákon, rendezvényeken elhangzott előadásokból válogat. Az írások egy része megjelent kiadványokban, folyóiratokban, másik része nyilvánosan még nem publikált.

A kötet a „Bibó István láthatatlan alkotmánya” címet viseli, és ez a címadó tanulmánya is. Az előadás a Magyar Politikatudományi Társaság 2018 decemberi közgyűlésén hangzott el. Mondandóját talán érdemes összevetni a mai alkotmányos valósággal.

A kötet két részből áll, az elsőben nyolc alkotmányjogi témájú írás olvasható, ebből kettő társszerzőkkel készült, akik hozzájárultak a közléshez.

A második Közjogi Almanach című rész számos rövid, informatív írást tartalmaz (opponensi véleményeket, köszöntőbeszédeket, megemlékezéseket), az Almanach változatos műfajának megfelelően. Betekintést enged az alkotmányjog tudomány létező és működő belső világába.

Egy köszöntőbeszédet külön is kiemelnék személyes érintettség címen, hálával szívemben sokak – így a Gondolat Kiadó – iránt. 2017. június 29-én az a megtiszteltetés ért, hogy kollégáim, barátaim, tanítványaim – az egyetemi hagyományok szerint – hatvanötödik születésnapomra egy tisztelgő kötettel leptek meg. A szabadságszerető embernek. *Liber Amicorum István Kukorelli* című kötetet a Gondolat Kiadó adta ki.

Igazi szívet melengető meglepetés volt, és az a nap az egyetem téri Aulában négy évtizedes tanári pályafutásom egyik legszebbike volt. Annyi visszajelzést, kedvességet, ajándékot egy könyv kapcsán még

sohasem kaptam. Az Almanach most közli az ott „elrebegett” köszönőbeszédet és a könyvről készült három recenziót. Talán nem tűnik önfényezésnek, a „szeretet könyvéből” magam is sokat tanultam, amely remek szakmai könyv is egyben.

Még egyszer köszönöm – és köszöntöm az Olvasót!

2019. június

Kukorelli István

Bibó István láthatatlan alkotmánya

1. Gyakorta töprenkedem a pesti alsó rakparton, Bibó István „mini” szobra alatt munkába menet elhaladva, vajon mit szólna Csoóri Sándorral szólva a „történelem utolsó úriembere” ma ahhoz, amit onnét lát, vajon hogyan diagnosztizálná a mai elit mintaadó szerepét, közállapotainkat, amit egy szobor felállítása, vagy annak eltávolítása (Nagy Imrére gondolok) is kifejez. Mit szólna Tisza István monumentális szobrához, amely eltakarja előle a parlamenti kilátást? A Parlamentet, ahol emléktábla őrzi 1956-os államminiszteri helytállását.

Szigethy Gábor írja az 1956-os Bibó-kötet, „Őrző a strázsán” című bevezető tanulmányában:

„Egymaga áll a vártán – eszébe jutott Ady Endre tragikus sóhaja? Őrzők: vigyázatok a strázsán!”¹ Azé az Adyé, akit Tisza legszívesebben kiradírozott volna a magyar történelemből. Igaz, Ady sem kímélte Tiszát, „a gyújtogató, csóvás embert”, s benne – az egyébként tehetséges államférfiban – a grófi Magyarország, egy megváltoztatható rendszer szimbólumát látta.² Azét a rendszerét, amelybe Bibó bele született, és Adyhoz hasonlóan, ha más eszközökkel is, küzdött annak megváltoztatásán.

Kosáry Domokos, az egyik leghitelesebb történészünk mondta Bibóra emlékezve a két világháború közötti társadalmi rendszerről s a maguk felelősségéről:

¹ Bibó István: 1956. (Szerk: Szigethy Gábor). Holnap Könyvkiadó, Budapest 2003. 12. o.

² Bíró Zoltán: Ady Endre sorsköltészete. Püski, Budapest 1998. 60. o.

„Egy tudatos készülődés folyt, annak érdekében, hogy ezt a szerencsétlen, nyomorult, elavult, ósdi, poros országot civilizált európai, polgári demokráciává alakítsuk át.”³ Ennek a fiatal, új reformnemzedéknek volt egyik meghatározó gondolkodója Bibó István is.

Bibó polihistor tudósként alkotmányjogász is volt, életművének mozaikjaiból ragyogóan összerakható egy klasszikus, örökkévalósági klauzulákat is tartalmazó alkotmány. Amely konszenzualitásra és stabilitásra törekszik. Ő maga biztosan tiltakozna ellene, vagy azt mondaná róla, mint amit az általa is írt 1946. évi I. törvényről, a köztársasági kisalkotmányról, hogy „ez nem tetőtől talpig új”, vagyis kész alkotmány.⁴ Előadásomban öt mozaikot emelnék ki az életműből.

2. Térjünk vissza a Parlamentbe az első alkotmánymozaikhoz, nem kronológiai sorrendben haladva! Közismert kép; Bibó István, a törvényes Nagy Imre-kormány egyetlen cselekvőképes, magát lemondottnak nem tekintő államminisztere ül az írógépe előtt, nyilatkozatot fogalmaz, tervezetet készít az alkotmányos kibontakozás útjáról. Valójában alkotmánytervezetet ír, amelyben ott van a történelmi helyzet lenyomata, a kompromisszumkeresés, de ott van az alkotmányosság mint tartalmi értelemben vett alkotmány örök értékeinek tisztelete is.

1956-os alkotmányjogi programjának sarokpontja az új alkotmánytörvény megalkotása, amelynek alapelvei a következők:

- a parlamentáris köztársaság állam- és kormányformája az 1848. évi III. tc., és az 1946. évi I. tc. alapján,
- a szabad választások, a miniszteri felelősség, a hatalmak elválasztása, a bírói függetlenség,

³ Kortársak Bibóról. Előadások a Bibó István Szakkollégiumban. (Szerk.: Gyarmati György – Kukorelli István). ELTE Bibó István Szakkollégium, Budapest 2009. 22. o.

⁴ Bibó István: A magyar demokrácia mérlege. In: Válogatott tanulmányok 1945–1949. (Szerk: Vida István). II. kötet. Magvető Kiadó, Budapest 1986. 167. o.

- a szabadságjogok teljessége, különös figyelemmel a szólás- és sajtószabadságra, továbbá a lelkiismereti és vallásszabadságra.⁵

Tanulmányok az alkotmányozó hatalomra és az alkotmányvédelemre vonatkozó 1956-os bibói elképzelések is. Októberi „12 pontjában” még az utolsó törvényes szabad választások alapján összeült 1947. évi parlamentet jelöli meg az alkotmányozás alanyaként. Államminiszteri tervezetében – az általános választások előtt – a forradalmi bizottságokra és tanácsokra épülő forradalmi alkotmányozó gyűlés mellett érvel, amely arra hivatott, hogy az alkotmányozás elveit elfogadja, esetleg államfőt választ, és mindenképpen választójogi törvényt alkot.⁶

Az alkotmányos rendszer védelmét a jövőbeni többpártrendszer viszonylatában fogalmazta meg, amely gondolatrendszerében nem kizárt, hogy korlátozott lett volna, idézem: „...nem indulhat párt, amely ezeket nem fogadja el; e felett a legfelsőbb bíróság – illetve keretében megfelelően szervezett alkotmánybíróság – öröklik.”⁷

Életművét ismerve jól tudjuk, hogy Bibó sokat foglalkozott – pl. Magyary Zoltánnal vitatkozva – a közigazgatással, annak jogszerűségével, demokratizmusával. 1956-os tervezeteiben is kiemelt helyen szerepel a közigazgatás újjászervezése, amely a szakszerűség alapján, a versenyvizsgarendszer általános bevezetésével történik. A közigazgatásba tömegesen bekerült diplománélküliek és „gyorsított kiképzéssel kiképzettek” helyzetét kötelező % megállapításával vélte megoldani. Fontos elképzelése volt a közigazgatás bírói ellenőrzésének visszaállítása.

1956-nak tehát alkotmányjogi jelentősége van, bár jól tudjuk, hogy a történelem esélyt sem adott egy esetleges, „’56-os Bibói alkotmány” elfogadására. Alkotmányos követelmények viszont megfogalmazódtak, és ezek leginkább Bibó István nevéhez, államminiszteri tevékenységéhez köthetők. Ezekhez az alkotmányos elvekhez nyúlt vissza jogfolytonosan az 1989/90-es alkotmányos rendszerváltozás, az

⁵ A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja. (1956. október 30–31.) Lásd 1. lbjgy. 51–56. o.

⁶ Tervezet a magyar kérdés kompromisszumos megoldására uo. 69. o.

⁷ 5. lbjgy. uo. 12. pont. 56. o.

1989. október 23-án, az új nemzeti ünnepen kihirdetett köztársasági alkotmány és az első szabadon választott parlament első törvénye is, amely 1956 előtt tiszteleg.⁸

3. Az ember és a polgár jogainak 1789-es francia deklarációja óta tudjuk, hogy „Az olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosítottak intézményesen, és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya”.⁹ Erre rímél a második és a harmadik mozaik: a bibói tízparancsolat¹⁰, és a hatalommegosztásról tartott, 1947-es akadémiai székfoglaló.¹¹

A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata nem más, mint egy nagy, morális emberi jogi deklaráció, amely az egyén és a közösség, az egyén és a közhatalom viszonyáról szól. Műfaját tekintve nagyon hasonlít az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához, amit éppen hetven éve, 1948. december 10-én fogadtak el. Az írógépen írt eredeti levéltári példány fejlécén kézírással ez szerepel:

„1938-40. körül kelt politikai tízparancsolat-próbálkozás.”¹²

Ezt a deklarációt egy prédikatori tehetséggel megáldott, kitűnő kodifikátor készítette. A tízparancsolat nem kifejezetten jogi mű, bár annak is felfogható, nincs szankciója. A jóhiszemű, a közösség erejében és az

⁸ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról. Magyar Közlöny 1989. október 23. 74. sz. és 1990. évi. XXVIII. törvény az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról. Magyar Közlöny 42. sz. A vitát lásd még ON 1990. május 2-i alakuló ülés jegyzőkönyve 21–23. o.

⁹ Az emberi jogok dokumentumokban. (Szerk.: Kovács István és Szabó Imre). KJK Budapest, 1976. 117–121. o. 16. cikk. 121. o.

¹⁰ A szabadságszerető ember tízparancsolata. In: Bibó Breviarium (Szerk.: Debreczeni József). Alexandra, Budapest 2011. 41–43. o.

¹¹ Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: Bibó István összegyűjtött írásai 1. (Szerk.: Dénes Iván Zoltán). Kalligram, Budapest 2016. 164–185. o.

¹² A szerző az eredeti kéziratot néhányszor átszámozta, átszerkesztette. A 4. pont például később, kézírással került a végső szövegbe. A parancsolatot tehát ő maga is próbálkozásnak tekintette, amely oly korban készült, mikor az ember úgy elaljasult. 3d 11.5111/15. sz. levéltári irat.

emberek többségének tisztességében bízó európai credója, imádsága, személyes bibliája ez, amely valamennyiünket belülről vezérel.

A tízparancsolatban rendszeresen visszatér a hatalom, az önkényeskedés és az erőszakoskodás, amihez képest fogalmazódik meg a cselekvő, szabadságszerető ember pozíciója. A tízparancsolat nekünk szól, bátorságra, tartásra biztat, az alattvalói létből kívánja felrázni a cselekvőképtelen és közömbös embert. Alattvalói lét mellett, civil kurázi nélkül nincs alkotmányos demokrácia. A hatalmat ez a felelős emberi cselekvés humanizálja, teszi ellenőrizhetővé. A bibói „Bill of Rights-ből” könnyen kiolvashatók, nevesíthetők az alapvető jogok. Mindenekelőtt az anyajogok; az emberi méltóság, az emberi szabadság, a diszkrimináció tilalma, az egyesülési és gyülekezési jog, a vélemény-nyilvánítás szabadsága, a lelkiismereti és vallásszabadság. Az alkotmányos demokrácia legfontosabb összetevői.

4. „Az államhatalmak elválasztása egykor és most” című tanulmánya – amelyről oly sokat írtak már – az egyik legfontosabb európai alkotmányos követelményt és demokráciakritériumot értékeli történelmi, jogfilozófiai távlatokban. Az írás zárómondatában az államhatalomnak szolgálattá, erkölcsi feladattá való átnemesítésén töpreng Bibó. A hatalom megnevesítésére, spiritualizálására és tárgyiasítására irányuló évszázados fejlődési tendenciák több más írásában is érdekelték őt. Nézetem szerint az akadémiai székfoglaló a Magyary-val folytatott vitából nőtt ki. Bibót felbosszanthatta Magyary nézete, miszerint „Montesquieu-nek az állami hatalmak szétválasztásáról szóló tana a közigazgatás aránytalan fejlődésének következtében válságba került.”¹³ Állandóan vissza kell térni a hatalomkoncentrációval szemben a hatalomgyakorlás igazságos, emberséges és közösségi céljaihoz. A hatalmat – mindenféle hatalomközpontosítást – újból meg újból jogszerűvé kell tenni és érvényes értékszempontoknak alávetni – ez a bibói gondolat lényege.

¹³ Magyary Zoltán: A mai közigazgatás lényege és feladatköre c. írását idézi Fábíán Adrián: Közigazgatáselmélet c. művében. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs 2011. 134. o.

Másként fogalmazva: a hatalmat, a politikát intézményes, alkotmányos keretek közé kell terelni. A hatalom és annak gyakorlói (például a pártok) nem alkotmány alatti intézmények többé. Bibó mindenekelőtt jogszerű, szolgálatszerű, tegyük hozzá, szakszerű és eredményes hatalomgyakorlási rendszert kívánt megvalósítani.

Magyarország 2011-es Alaptörvénye először a közigazgatásban tételesen tartalmazza a hatalommegosztás elvét.¹⁴ A bibói gondolatvilághoz képest az elv konkretizálása meglehetősen „light”-osra sikeredett. Ha belenézünk a bibói alkotmányos tükörbe, azt látjuk, hogy a magyar Alaptörvény inkább népszuverenitás, mint hatalommegosztás párti, már-már minden hatalmat a Tisztelt Ház gyakorol, mint 1949-ben. Még a kétharmados többséggel rendelkező parlament is csak annyi hatalmat gyakorolhat, amennyi az alkotmányos hatáskör-elosztásból részére kimért. És tudomásul kéne venni azt, hogy a népet nem leváltva, az alkotmány a szuverén és nem a parlament.

5. Elérkezve a negyedik mozaikhoz, a közigazgatáshoz, Bibó szerint a közigazgatás eredményessége érdekében nem a végrehajtó hatalmat kell erősíteni, hanem a politikum behatását kell csökkenteni a szakszerű, szolgálatszerű és jogszerű közigazgatással szemben. Vallja azt, hogy a közigazgatás túlsúlyba kerülése a végrehajtó hatalom ellenőrzésének új formáit kívánja meg. Számos alkotmányos követelményt állít fel a közigazgatással szemben (különösen ilyen a közigazgatási bíráskodás szerepének erősítése).¹⁵

Az Alaptörvény utáni helyzetben látni kell, hogy megérkezett a közigazgatási állam, az erős, cselekvőképes kormány jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik. A kontrollmechanizmusok (példá-

¹⁴ Stumpf István: Hatalmi ágak megosztása egykor és most. Világosság LII. évf. 2013. tavasz-nyár 279–281. o.

¹⁵ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: Válogatott tanulmányok (Szerk.: Vida István – Nagy Endre). I. kötet Magvető Kiadó, Budapest 1986. 1935–1944. 271–294. o.

Kukorelli István: A közigazgatás alkotmányossága és demokratizmusa (a Bibó–Magyar vita) In: A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. (Szerk.: Fazekas Mariann). Gondolat Kiadó, Budapest 2011. 76–85. o.

ul a parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybíróság stb.) léteznek ugyan hatásköri korlátként, de erőtlenek. A többségi elv uralma a paritás, vagy a konszenzualitás helyett jól kivehető például az egyes alkotmányos intézmények tagjainak, vagy vezetőinek legitimációs láncolatában.

6. Ötödik alkotmányos mozaik: Közismert Bibó Erdei Ferencsel jegyzett városmegye-konceptiója, amely a magyar valóságra kívánt építeni egy decentralizáltabb önkormányzati rendszert.¹⁶

Gyarmati György ismerteti a Nemzeti Parasztpárt reformjavaslatának lényegét:

- vármegyéek helyett városmegyéket kell szervezni önkormányzati alapon, az országot kerületekre kell felosztani,
- a demokratikus szellem és a szakszerűség együttes biztosításának megoldása, hogy az önkormányzati vezetők a népből választott laikusok, akiknek szakmailag jól felkészült közigazgatási alkalmazottak vannak alárendelve,
- a szakigazgatás minden ágának hozzá kell igazodnia az igazgatás általános szervezetéhez,
- kevesebb hivatal, kevesebb hivatalnok lenne,
- egyszerűsíteni kell a közigazgatási eljárást stb.¹⁷

A központi igazgatás decentralizációjára irányuló tervezetet az önkormányzati választásokat is sürgető Bibó István terjesztette a Jogi Reformbizottság elé. A javaslatot a koalíciós pártok különböző politikai megfontolásokból elutasították.

¹⁶ A magyar közigazgatás reformja a Nemzeti Parasztpárt javaslatában (1946) In: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. (Közreadja: Csizmadia Andor). Gondolat Kiadó, Budapest 1979. 541. o.

¹⁷ Gyarmati György: Adalékok egy elmaradt közigazgatási reform elméletéhez 1946. Századok, 1979. 3. sz. 513–548. o.

7. Bibó István életművének teljesértékűségéből következően direkt alkotmányjogi témájú írása relatíve kevés említhető, ám az öt kiemelt mozaik mellett funkcionálisan, tanulmányaiban elrejtve az alkotmányjognak szinte minden kérdésével foglalkozott. Érdekelte a választójog, a választási rendszer, értékelte a koalíciós korszak választásait. Foglalkoztatta a jó állam- és kormányforma, különösen a demokratikus Magyarország államformája, az 1946. évi I. törvény, az úgynevezett kisalkotmány.

Szélesebb összefüggésben, de lényegében az egyenjogúságról írt, amikor a nacionalizmus vagy a zsidókérdés gyökereit kutatta.

A szuverenitás és az önrendelkezés a témája nagyformátumú, a nemzetközi államközösségről szóló írásának, amelyben az Európai Unió jövője és a csatlakozni kívánó államok szempontjából is számos megfontolandó gondolat található.

Az alkotmányjog-tudomány számára mindig izgalmasak maradnak közjogi indíttatású írásai, fejtegetései. Éppen azért, mert nem szaktudós volt, hanem az egész felől, társadalmi összefüggésükben és történelmi logikájukban értékelte az alkotmányjogi elveket és intézményeket.

Az alkotmányjog a politikai-hatalmi viszonyok joga, jól tudta ezt, ugyanakkor mindig jogállamiságon belül gondolkodott. Bibónak rendkívül kiművelt, a klasszikus európai alkotmányossági eszmékre épülő közjogi kultúrája van. Bibó István alkotmányos ember volt!

8. Hazafele jövet a pesti alsó rakparton – főként Bibó kurzusok után jókedvűen – tisztelegni szoktam Bibó professzor Úr szobra előtt. Egy alkalommal a közigazgatási állam járőr kocsija félreértette ezt a mozdulatot és megállított.

- Maga mit integet nekünk?
- Nem integetek, tisztelegtem egy Kossuth-téri szobornak.
- Kossuthnak?
- Nem.
- Rákóczinak?
- Nem, de innét az nem is látható.
- Tisza Istvánnak?
- Nem.

- Hát akkor kinek?
- Bibó István államminiszternek.
- Hát az meg hol van?

Megmutattam. Visszhangzik azóta is bennem a mondat; hát az meg hol van. Ma Bibó hallgatás, Bibó csend van, bár mondják, mindez beszédes tud lenni. Tisza időszerű, Bibó nem, mondta egy volt Bibó kollégista, közjogi méltóság.

Szégyellem magam helyette is.

Meggyőződésem, hogy Bibó ma is időszerű: egy autokratikus közigazgatási államban különösen. A demokrácia deficitekkel terhelt mai alkotmányos rendszer, amely 1989 óta a 45. alkotmánymódosításnál tart, keskeny vágányon, pengeélen működik. Bibó üzen ma is, üzen az életmű, a tudós gondolkodási módja, tudományos módszertana, személyisége, a bibói magatartásminta. Bibó alkotmányos elvei, többletjelentéssel megtöltött fogalmai (nevezetesen a félelem, a szabadság kis körei, az emberi méltóság, a hatalom emberarcúvá tétele, a politikai hisztériák elleni fellépés stb.) ma is mérték és mérce.

Bibónak ugyan nincs látható chartális alkotmánya, de alkotmányos kultúrája van. Látható. A látók látják. És értik.

In: Politikatudományi Szemle XXVIII. évfolyam, 2019/1. sz. 7–13. o.

I. RÉSZ

Alkotmányjogi
és alkotmánytörténeti írások

1. Kis magyar alkotmánytörténet

1) A TÖRTÉNELMI ALKOTMÁNY

Általános felfogásnak tűnik, hogy Magyarországnak 1946 (mások szerint 1949) előtt történelmi alkotmánya volt. A kép ennél jóval tarkább, volt és van olyan nézet, hogy a történelmi alkotmány csak 1848-ig létezett, és olyan álláspont is megjelent – igaz, nem a tudományban –, hogy a ma hatályos kartális Alaptörvény is része a történelmi alkotmánynak.¹

Magát a fogalmat azonban annak ellenére, hogy a legtöbb korabeli közjogász és jelenkori alkotmányjogász (alkotmánytörténész) próbálta meghatározni, ma sem tudjuk pontosan megragadni. Többen a történelemben (például Hajnóczy József, Széchenyi István, Fényes Elek, napjainkban Zétényi Zsolt) azzal próbálkoztak, hogy a források felsorolásával körvonalazzák, mely törvények és alkotmánybiztosítékok tartoznak a történelmi alkotmány fogalmába. A felsorolásokban rendre előbukkan például az államalapítás, István király Intelmei, az Aranybulla, Verbőczy Tripartituma, a bécsi béke, a trónöröklési törvények, a Pragmatica Sanctio, az 1790-91-es törvények, a királyi eskü, a hitlevél stb.

A történelmi alkotmány fogalmát valójában a kartális polgári alkotmányok megjelenése hívta életre, az alkotmány szó is ekkor jelenik meg a politikai, alkotmányjogi közgondolkodásban és terjed el. Magyarországon először az 1790/91. évi X-es törvénycikk mondta ki,

¹ Az Alaptörvényt előterjesztő Kövér László szerint: „Az Alaptörvény az ország első, egységes, demokratikus, írott Alaptörvényeként illeszkedik a magyar történelmi alkotmány ezeréves történetébe.” Országgyűlési Napló, 12510.o. (2011. március 22-i beszéd).

hogy: „Magyarország saját állami léttel és alkotmánnyal bíró ország.” A történelmi alkotmány fogalma tehát az alkotmány vonatkozásában bizonyos értelemben történelmi visszavetítés.

Magyarországnak 1848-ig – különösképpen az Aranybulla után – rendi alkotmánya volt. A rendi alkotmányt Eckhart Ferenc így határozta meg: „Rendi alkotmányról akkor beszélhetünk, amikor a társadalom szélesebb rétegei – így az egy és ugyanazon nemesi szabadsággal öntudatára ébresztett köznemesség – állandóan részt vesznek az állam ügyeinek intézésében, amelynek legfőbb fóruma a rendi országgyűlés.”²

Eckhart Ferenc (de például Degré Alajos és mások) határozott álláspontja volt, hogy a kartális alkotmány nem egyeztethető össze a történelmi alkotmánnyal, ezért csak 1848-ig tudunk beszélni róla. Kétségtelen, hogy a kiegyezés (1867. évi XII. tc.), a dualizmus rendszere és az ezeréves alkotmány teóriája majd különösen a trianoni békediktátum utáni közjogi provizórium (1920. évi I. tc.) korszaka kedvezett a történelmi alkotmány továbbélésének. A történelmi magyar közjogban a kartális elmélet tagadása volt az uralkodó.

A rendi, vagy még pontosabban a nemesi alkotmány lényegét, az ettől elválaszthatatlan Szent Korona-tant Verbőczy hármaskönyve foglalta össze és őrizte meg az utókornak. Verbőczy itt és most leegyszerűsített rendi alkotmány elméletében – az „una eademquae libertas” alapján – minden nemes a megkoronázott királlyal organikus egységet alkotott és ezt az egységet a Szent Korona fejezte ki. A király hatalma a Korona közvetítésével a nemességtől származott, a nemességet viszont a király adományozta. Ez volt az úgynevezett Szent Korona tagjává válás. Verbőczy Szent Korona-tanában a Korona önálló közjogi fogalom, amely a nemzeti szuverenitás teljességének a kifejezője.³

² Eckhart Ferenc: Magyar Alkotmány- és jogtörténet (szerk.: Mezey Barna) Osiris, Budapest 2000. 41. o.

³ Verbőczy István' Hármaskönyve. Az MDXVII-k-i eredeti kiadásra ügyelve magyarul kiadta A' Magyar Tudós Társaság. Pesten, Eggenberger József és fia ACAD. Könyvadásoknál 1844. A kötetet facsimile kiadta a Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest 2014.

Mai fogalmainkkal élve és a történelemben visszahelyezve a Korona sajátos és Európában egyedülálló hatalomgyakorlási elmélet hordozója volt: a szuverenitás a nemzeté. 1848-ig a nemesség jelentette a nemzetet, a polgári alkotmányosság megteremtését követően pedig a választópolgárok közössége. A Szent Korona-tan irodalma rendkívül összetett és gazdag.⁴

A történelmi alkotmány fogalmi összetevőit rendszerint rugalmasan, az adott történelmi korszak sajátosságainak megfelelően határozták meg, ilyen módon az a XIX. század második felétől – korszakos jelentőségi közjogi dokumentumok elfogadása után – a polgári fejlődés meghatározott eredményeit is tartalmazta.

A történelmi alkotmányra, annak meghatározott elemeire (pl. a Szent Koronára) az Alaptörvény is hivatkozik. Az Alaptörvény egyik értelmezési szabálya azt is előírja ugyanakkor, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit a történelmi alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Nincs egyetértés ugyanakkor a szakirodalomban abban a kérdésben, hogy a történelmi alkotmány vívmányai kétséget kizáróan meghatározhatóak-e, illetve szolgálhatnak-e egy kartális alkotmányban foglalt rendelkezések értelmezési keretével.⁵

2) AZ ELSŐ POLGÁRI ALKOTMÁNY ÉS HATÁSA

1848-ban ugyan közjogi értelemben nem született egységes kartális alkotmány, de a 31 törvénycikkből álló és 368 paragrafust tartalmazó márciusi-áprilisi törvénykönyv összességében egy európai viszony-

⁴ Eckhart Ferenc: A szentkorona-eszme története, MTA Budapest, 1941; Ipolyi Arnold: A magyar Szent Korona története MTA, Budapest 1886; Szent Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történelmi alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. Közjogi Szemle 2011/3. sz.; Rixer Ádám: A történelmi alkotmány helye mai jogunkban KRE-ÁJK, Budapest 2012.

⁵ Vörös Imre: A történelmi alkotmány az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Közjogi Szemle 2016/4.; Rixer Ádám: A vívmány-teszt. Dialóg Campus, Budapest 2018.

latban is értékelhető, több alkotmánylevélből összeálló, írott alkotmánynak is tekinthető.⁶

Miért nem született önálló, egységes kartális alkotmány 1848-ban? Egyrészt a történelmi magyar közjog tradíciói hatottak a reformkor legnagyobb gondolkodóira is, másrészt a törvények alkotói realisták voltak és megálltak a nemzeti függetlenség egy bizonyos pontján. Nem véletlen, hogy a Törvénykönyv előbeszéde „Ő Felsége iránti tántoríthatatlan hűségről” szól, a I. törvénycikk József nádor emlékét iktatja törvénybe, a II. törvénycikk pedig István főherceget Magyarország nádorává választja. A nagy jelentőségű III. törvénycikk rögtön első szakaszában kimondja: „Ő Felségének a királynak személye szent és sérthetetlen”.

Az államforma nem változott, ám a kormányforma alkotmányos úton alakult át abszolút monarchiából alkotmányos monarchiává, amelyben már a népképviselési alapon rendszeresen összeülő országgyűlés és a király együtt gyakorolja a törvényhozó hatalmat.

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló III. törvénycikk, az országgyűlés évenkénti üléseiről rendelkező IV. törvénycikk és az országgyűlési követeknek népképviselési alapon választásáról szóló V. törvénycikk a magyar alkotmánytörténet kiemelkedő fontosságú dokumentumai, a modern polgári alkotmányosság és parlamentarizmus megteremtői, a népszuverenitás klasszikus elvének megvalósítói.

Bár – a korba visszahelyezve – a törvénykönyv egyik legterjedelmesebb darabja, a választójogi törvény (V. törvénycikk) még választójogi cenzusokkal teli, de nagy történelmi tette, hogy megszüntette a rendi képviseletet.⁷ A III. törvénycikkben megjelenik a parlamen-

⁶ 1847/8-ik Országgyűlési Törvénycikkek. Az Országgyűlési Iratok Kiadó-Hivatala. Pozsony. Pesten, Landerer és Heckenastnál MDCCCXLVIII. Reprint kiadása: ÁKV-MAECENAS, Budapest 1988.

⁷ Csizmadia Andor: A magyar választási rendszer 1848–49-ben. KJK, Budapest 1963; A Magyar Országgyűlés 1848–49-ben (szerk.: Szabad György). A tanulmánykötet a Magyar Országgyűlés gondozásában az első népképviselési országgyűlés megnyitásának 150. évfordulójára jelent meg 1998-ban.

tarizmus lényege, a bizalmi-bizalmatlansági intézmény, a miniszteri felelősség és a miniszteri ellenjegyzés elve (3. §, 29. §).

Az 1848. évi III. törvénycikk egy évszázadon keresztül a magyar parlamentáris kormányforma alapját jelentette, erre hivatkozik jogfolytonosan az 1946. évi I. törvény és rajta keresztül az 1989. évi alkotmányos rendszerváltozás is.

Az 1848-as törvényhozás nemcsak a kormányzati rendszert modernizálta, hanem ha rövid kerettörvényekben is, de szólt az önkormányzatokról (XXIII-XXVII. törvénycikkek) és a megyei tisztválasztásokról (XVII. törvénycikk), a nemzeti őrseregről (XXII. törvénycikk), továbbá az ország közhivatalnokairól (XXIX. törvénycikk).

Az alkotmányos forradalom kodifikálta a legalapvetőbb szabadságjogokat, a választójogon túl a sajtószabadságot (XVIII. törvénycikk), a vallásszabadságot (XX. törvénycikk), a tanszabadságot (XIX. törvénycikk). Törvénybe iktatták a közteherviselést (VIII. törvénycikk), eltörölve egyúttal a rendi társadalom ezzel ellentétes intézményeit (ösiség, úrbér, papi tized stb.).

A rendszerváltásokkal, önkényuralmakkal tarkított magyar történelemben csak a kiegyezés (1867: XII. tc.) után lehetett visszatérni az 1848-as alapokhoz. A dualizmus, az Osztrák–Magyar Monarchia mint reáluniós államszerkezet, fokozatosan „jogállamiasodott”, „alkotmányozódott”. A kormány parlament előtti felelőssége megnövekedett, az alkotmányos monarchia fokozatosan parlamentáris monarchiává alakult át a maga korlátaival együtt.⁸

A dualizmus korszakának alkotmányjogilag jelentős és hatásaiban máig elérő törvényei voltak, többek között: a nemzetiségi egyenjogúságról szóló 1868. évi XLIV. törvény; a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását kimondó, a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény; az Állami Számvevőszék felállításáról és hatásköréről szóló 1870. évi XVIII. törvény; a magyar királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvény; az állampolgárságról szóló törvény (1879. évi: L tc.); a büntető törvénykönyv (1878: V. tc.); a vármegyei törvényhatóságokról szóló törvény (1886: XXI. tc.); a községek-

⁸ Szente Zoltán: Kormányzás a dualizmus korában. Atlantisz Budapest, 2011.

ről szóló törvény (1886: XXII. tc.); a vallás szabad megválasztását és a vallásgyakorlás szabadságát biztosító törvény (1895: XLIII. tc.); a Közigazgatási Bíróságról szóló törvény (1896: XXVI. tc.).

A fenti folyamathoz képest visszalépésként értékelhető, hogy a XX. század első két évtizede a korabeli jogállam korlátozásáról, már-már „lebontásáról” szólt. A Magyar Országgyűlés az 1912. évi LXIII. törvénycikkben rendelkezett a kivételes hatalomról (szabadságjogok korlátozása, cenzúra, statáriális eljárás, katonai közigazgatás). Új, korlátozottabb sajtótörvényt alkottak 1914-ben (1914: XIV. tc.).

3) A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM

A monarchia államformáját a háború elvesztése és a Károlyi Mihály fémjelezte népköztársaság kikiáltása szakította meg (1918. november 16.). A nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról szóló 1918. évi I. néptörvény a nőkre is kiterjesztette a választójogot.⁹

Magyarországon 1919. március 21-én kikiáltották a Tanácsköztársaságot. Ennek legfőbb szerve, a Tanácsok Országos Gyűlése 1919. június 23-án elfogadta a Tanácsköztársaság alkotmányát. Ez az alkotmány nyíltan felvállalva a proletárdiktatúra alkotmánya volt, az 1918-as szovjet-orosz alkotmányra hasonlított. A szakirodalom a diktatúrák alkotmányai között említi mint jogtörténeti tény, amely soha nem lépett életbe.

Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendjéről az 1920. évi I. törvény rendelkezett. E törvénnyel, amely nem szólt az államformáról, kezdetét vette a király nélküli királyság korszaka, a közjogi provizórium.

A Horthy-rendszer a jogfolytonosságra hivatkozva építette fel a maga legitimációját. A jogfolytonosságot azonban csak a magánjogi viszonyokban – mindenekelőtt a köztulajdonba vett termelőeszközök

⁹Lásd Magyarország Nemzeti Tanácsa által alkotott néphatározatot és az 1918. évi I. néptörvényt. In: A magyar állam-és jogtörténet forrásai (Szerk.: Mezey Barna). Osiris, Budapest 1998. 481–482.o.

visszaadásával – lehetett helyreállítani. A forradalmak előtti közjogi berendezkedéshez (király, kétkamarás országgyűlés) azonban nem lehetett visszatérni, erre hivatkozva fogadtatták el az ún. közjogi provizórium intézményeit (Friedrich, majd Bethlen választójogi rendelete, egykamarás nemzetgyűlés, kormányzói funkció).

„A közjogi provizórium csupán annyiban őrizte meg az ősinék nevezett alkotmányosságot, hogy a királyság intézményét formálisan megtartotta, s a nemzeti szuverenitás tradicionális, a Szent Korona-tanban megfogalmazott felfogására épült. A történeti alkotmány írott jogforrásai közül csak az 1848-as törvénycikkek maradtak hatályban, ám az 1920. évi I. tc.-kel és még inkább a detronizálással azok tartalma is lényegesen módosult.”¹⁰

A Horthy-kormányzat a figyelmeztetések ellenére (Teleki Pál) belevitte az országot a háborúba a fasiszta Németország oldalán. A hadüzenet nélküli hadba lépés sértette a történeti alkotmány szabályait is.¹¹ A súlyos veszteségek hatására 1944 októberében Horthy megkísérelte a kilépést, de ezt nem készítette elő megfelelő katonai erővel, és a németek foglyul ejtették. A fegyverszünet helyett az ország a németek utóvédharcának a színhelye lett. A kormányzót leváltó nyilasuralom, az 1944. évi X. törvénycikk a nemzetvezetői funkcióról nyílt szakítás az alkotmánnyal.

1944–1945 fordulóján a nemzeti bizottságok léptek a széthullott államapparátus helyére, ők szervezték meg az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőit megválasztó népgyűléseket.

A magyar államiság és a parlamentarizmus fontos dátuma 1944. december 21–22., az Ideiglenes Nemzetgyűlés debreceni alakuló ülése. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés – két lépcsőben kiegészülve – 1945 szeptemberében ült ismét össze, amikor jóváhagyta a széles jogkörrel fel-

¹⁰Wiener György: A jogfolytonosság megszakítása és helyreállításának elmaradása. In: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli (Szerk.: Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán, Smuk Péter, Szabó Zsolt). Gondolat, Budapest 2017. 403.o.

¹¹Szente Zoltán: Magyarország második világháborús hadba lépésének alkotmányosságáról. SZÁZADOK 150:(6) pp. 1371–1406. (2016)

hatalmazott Ideiglenes Nemzeti Kormány intézkedéseit, és törvényi szinten erősítette meg az új államiságot. Utolsó ülésén, 1945. szeptember 13-án alkotta meg az európai mércével mérve is korszerű és demokratikus választójogi törvényt, az 1945. évi VIII. törvénycikket. Az idézett választójogi törvény alapján 1945. november 4-én nemzetgyűlési választásokat tartottak Magyarországon.

4) AZ 1946. ÉVI I. TÖRVÉNY, A „KISALKOTMÁNY”

A magyar alkotmánytörténet egyik korszakos jelentőségű dokumentuma a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény. Történelmi jelentőségét elsősorban az adja, hogy megteremtette a parlamenti köztársaságot, lezárta a „király nélküli királyság” 1918. november 13-a óta tartó átmeneti korszakát, a közjogi ideiglenesség éveit. A törvény egyik rendelkezése értelmében a kihirdetés aktusával hatályát veszítette a megszűnt királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabály. A törvény ünnepélyes preambuluma kevés megvalósult köztársasági hagyományhoz¹² kapcsolódhatott – a történeti magyar alkotmányban ugyanis a köztársasági eszme nem tudott gyökeret verni.

A köztársasági államformáról szóló törvényt, amely elsősorban az angol parlamentarizmust és az 1848-as közjogi hagyományt követte, nagy többséggel fogadták el a Nemzetgyűlésben. A törvény szabályozta a kormányzati rendszer egészét, a köztársasági elnök közjogi pozíciójának részletes szabályozása mellett – a hatalommegosztás jegyében – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott. A törvény preambuluma a magyar alkotmánytörténetben először rögzítette az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elvét. Szabályozási tárgyköréit – különösen az emberi jogok védelmét, valamint az állam- és kormányforma kialakítását – tekintve az 1946. évi I. törvény tartalmi értelemben chartális alkotmánynak tekinthető.

¹² Ónodi gyűlés, 1849-es debreceni határozat, 1918-as népköztársaság.

Az 1946. évi I. törvény alkotmánytörténetileg mindössze három és fél évet élt, az 1949. évi XX. törvénnyel a köztársasági elnöki intézményt felváltotta a politikai bizottságból kinövő Elnöki Tanács, a hatalommegosztás elvét pedig a hatalom egységének elve.

5) AZ 1949. ÉVI XX. TÖRVÉNY. A MAGYAR NÉPKÖZTÁRSASÁG KORA (1949–1989)

Az 1949. évi XX. törvény egyértelműen a pártállam alkotmánya volt, szovjet típusú alkotmány. 1949. augusztus 10-én nyújtotta be a kormány az alkotmányra vonatkozó törvényjavaslatot, az Országgyűlésben két napos vita után (augusztus 17–18-án) „az országgyűlési képviselők egyhangú lelkesedéssel fogadták el”. A hivatalos lapban 1949. évi XX. törvényként hirdették ki 1949. augusztus 20-án, és ugyanezen a napon hatályba is lépett.

Az 1949. évi XX. törvény mint törvényi számozás, a saját rendszerét is túlélő kuriózuma a magyar alkotmánytörténetnek. Míg a pártállam 1989. október 23-án véget ért, a „szám” élt tovább, rontva az alkotmányosságba vetett hitet. A 1949. évi XX. törvényt az Alaptörvény helyezte hatályon kívül, 2012. január 1-i hatállyal.

Az 1949–1989 közötti történelmi kor magától értetődően nem jellemezhető az európai alkotmányosság klasszikus alapelveivel, mint a hatalommegosztás, a népszuverenitás, a törvények uralma vagy az emberi jogok védelme. Éppen ellenkezőleg, a pártállami államjogi konstrukcióra a hatalom egysége, a pártszuverenitás, a rendeleti jogalkotás, az emberi jogok érvényesülésének részbeni vagy teljes hiánya jellemző.

Tartalmi értelemben alkotmányosság nem lehetséges diktatúrában, ilyen módon történelmietlen számon kérni az alkotmányosság értékeit egy más ideológiájú és értékeltvű politikai rendszeren. A pártállam főbb jellemzői a következők voltak: a proletárdiktatúra tétele, az egypártrendszer, a párt vezető szerepének mindenekfölöttisége; a társadalmi tulajdon és a tervgazdálkodás; a szovjet mintájú tanácsrendszer; az alapjogok törvényi garanciáinak hiánya; a bipoláris világrendhez igazított

nemzetközi szövetségi kapcsolatok (KGST, Varsói Szerződés); a Szovjetunióhoz való viszony megkérdőjelezhetetlensége.

Az 1949. évi XX. törvényt módosító 1989. évi XXXI. törvény teljes alkotmányrevíziót hajtott végre – amely új szövegében a fenti pártállami tételek tagadásaként és az európai alkotmányos értékek tiszteltben tartásaként értékelhető.

6) A RENDSZERVÁLTOZÁS ÉS A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG

Az 1989–1990-es alkotmányozási folyamat elválaszthatatlan a rendszerváltozástól: az 1949–1989 közötti pártállami időszakból a demokráciába való átmenet sajátosságai az alkotmányozás folyamatát is jelentős részben meghatározták. A rendszerváltozás politikai és alkotmányjogi csomópontjai – a politikai megállapodások és a törvények – egymásra épültek, egymást követték.

A rendszerváltozás első, „evolúciós” szakasza az állampárt belülről nyitásának kísérleteit jelenti, és 1988. november 24-től, a Németh-kormány¹³ Demokrácia csomagtervétől tart 1989. március 15-ig. Ebben az időszakban új alkotmánytervezet készült, amit az előzetes tervek szerint társadalmi vitát követően, népszavazás hagyott volna jóvá. Ugyanebben az időszakban fogadta el az Országgyűlés az első, alapjogok gyakorlását szabályozó törvényeket (pl. gyülekezési, egyesülési törvény).¹⁴

A második, „revolúciós” szakasz a Független Jogász Fórum 1989. március 15-i felhívásával vette kezdetét, amelyben felszólították az ellenzéki politikai szervezeteket, hogy tevékenységüket hangolják

¹³Németh Miklós közgazdász, politikus, a rendszerváltozás előtti utolsó magyar kormány miniszterelnöke, és az 1989. október 23-án kikiáltott Magyar Köztársaság első kormányfője.

¹⁴Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990). (Szerkesztette: Kilényi Géza). Államtudományi Kutatóközpont, Budapest 1991.

össze, ebből a célból hozzanak létre egyeztető fórumot. A felhívás nyomán 1989. március 22-én, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszékének könyvtárában megalakuló Ellenzéki Kerekasztal (EKA) az MSZMP Központi Bizottságához intézett későbbi, nyilvános nyilatkozatában leszögezte, hogy az alkotmányozás tervezett (állampárti) folyamatát nem tartja demokratikusnak.

A rendszerváltozás harmadik szakasza 1989. június 10-én kezdődött, az EKA, a Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) és a (jelentős részben az állampárthoz köthető) társadalmi szervezetek részvételével zajló, háromoldalú politikai tárgyalásokról szóló megállapodással. Az ilyen módon létrejövő Nemzeti Kerekasztal (NEKA) keretében szervezett, politikai és szakértői szintű tárgyalások 1989. június 13. és szeptember 18. között zajlottak. A NEKA résztvevőinek elsődleges célja az volt, hogy a szabad választások és a hatalom békés átadásának kereteit alakítsák ki, az új alkotmány megalkotására pedig a szabad választások után kerülhessen sor. A tárgyalások eredményeként ugyanakkor számos területen történt jelentős előrelépés az alkotmányos intézményrendszer kialakításában. A tárgyalásokat lezáró, szeptember 18-i politikai megállapodás hat törvényjavaslat elfogadását „szabta feladatul” az Országgyűlésnek, amely (apró kivételektől eltekintve) végre is hajtotta azt.

Az 1989. évi XXXI. törvény formálisan a hatályban lévő alkotmányt, az 1949. évi XX. törvényt módosította, a Kerekasztal-tárgyalásokon előkészített módosítások ugyanakkor teljes alkotmányrevíziót jelentettek az alapvető jogok védelmét és a közhatalom gyakorlásának kereteit tekintve, tartalmi értelemben tehát új Alkotmány jött létre. Az új alkotmányosság időszakának kezdetét a köztársaság 1989. október 23-i kikiáltása jelképezte. Az Alkotmány preambuluma rögzítette, hogy annak célja a jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése az új alkotmány elfogadásáig terjedő időszakban – az új alkotmány megalkotása tehát magában az alkotmányszövegben rögzített program volt. Ugyanakkor „védelemre érdemes alkotmány” jött létre, amely rendelkezéseinek kikényszerítése céljából 1990. január 1-jén az Alkotmánybíróság is megkezdte működését (1989. évi XXXII. törvény).

Összefoglalva tehát: békés átmenet, alkotmányos rendszerváltozás, jogállami forradalom jellemezték ezt az időszakot. Az alkotmányos rendszerváltozás mértékét, mélységét és jogi megoldását a történelem diktálta. Ebből következik, hogy a régi alkotmány módosításáról szóló, azt „jogállamosító” 1989-es októberi alkotmány tárgykörét tekintve nem volt teljes körű. Egyes intézményeit áthatották a kor kompromisszumai.¹⁵

A „védelemre érdemes”, az 1949. évi XX. törvényt „jogállamosító”, „majdnem új” alkotmány nevezhető rendszerváltoztató alkotmányrevíziónak, mégpedig olyan alkotmányrevíziónak, amely alapelveit és alkotmányos értékeit tekintve teljes, intézményi oldalát vizsgálva viszont részleges revízió.

Az 1989. évi XXXI. törvényt követő alkotmánymódosítások köréből jelentősége és rendszerváltoztató jellege miatt kiemelendő az 1990. évi XL. törvény. Rendszerváltoztató jellege abban nyilvánul meg, hogy az 1990. május 2-án megalakult, első – az új választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) alapján – szabadon választott, vitathatatlan legitimitású parlament fogadta el. Az alkotmányozó hatalomnak kifejezett szándéka volt az alkotmány jogállamibbá tétele, ideológiamentesítése; így került ki pl. az alkotmányból a jogállam szocialisztikus jelzős szerkezete.

Az 1990. évi XL. törvény és az egész alkotmánymódosító csomag politikai háttere ismert, a választásokon legtöbb mandátumot szerzett két nagy párt, a Magyar Demokrata Fórum (MDF) és a Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) képviselői – miután a nagykoalíció elmaradt – az ország kormányozhatósága érdekében megállapodást kötöttek, és azt 1990. április 29-én nyilvánosságra hozták mellékleteivel (a „kész” alkotmánymódosítással) együtt.¹⁶

¹⁵ Schmidt Péter szerint az 1989-es alkotmányreform tele van a kor bizonytalan helyzetéből adódó kompromisszumokkal, „nem tiszta koncepció”. Lásd részletesen: Schmidt Péter: A politikai átalakulás sodrában. Századvég Kiadó, Budapest, 2008. 261–278. o.

¹⁶ A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása, 1990. április 29. In: A rendszerváltás foratókönyve, Ötödik kötet (Szerkesztette: Ripp Zoltán), Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000. 644–654.o.

A megállapodás és az alkotmánymódosítás sok mindent felvállalt, de lényegében három szabályozási tárgykört érintett: a kormány alkotmányos helyzetét, a köztársasági elnök státusát és a kétharmados törvények körét.

A kormány megalakulásának alkotmányjogi kereteit a parlamentarizmus szabályai szerint biztosította az 1990. évi XXIX. törvény. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára – a kormány programjának elfogadásával egyidejűleg – az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja. Ez a törvény még átmenetet jelentett az 1989. októberi alkotmány és a nagykoalíciós paktum utáni alkotmányszöveg között, szinonimaként használta a minisztertanács és a kormány kifejezést, ugyanakkor a magyar közjogi hagyományoknak megfelelően visszaállította a miniszterelnök intézményét.

Az alkotmány végrehajtó hatalomról szóló VII. fejezetét „A kormány” címmel az 1990. évi XL. törvény vette teljes revízió alá. E törvény – bizonyos mértékben szakítva az 1848-as és 1946-os magyar kormányzati tradíciókkal – bevezette a kancellárdemokráciát, amelynek meghatározó jogintézménye a konstruktív bizalmatlansági indítvány, amely biztosítja a kormányzás folytonosságát, továbbá növeli a Parlament hatáskörét a köztársasági elnökkel szemben.

A kancellárdemokrácia intézményét az összehasonlító alkotmányjog tudomány ma úgy ítéli meg, mint az egyik stabilitást adó, elfogadott alkotmányos megoldást. Ez tehát a paktum egyik pozitívuma is lehet. Kétségtelen tény, hogy a közép-európai rendszerváltozásokra, a francia és a német kormányzati rendszereknek, alkotmányoknak (1949-es bonni, 1958-as francia) nagyobb kisugárzó hatása volt, mint a westminsteri, illetve a washingtoni modelleknek. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kancellár-demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez nagyon hasonlóvá válni.¹⁷

A kormány alkotmányos státusa, a konstruktív bizalmatlansági intézményén alapuló politikai felelőssége tekinthető a leginkább mű-

¹⁷ Lásd a Juan J. Linz: Az elnöki rendszer veszélyei, továbbá Donald L. Horowitz: A demokratikus rendszerek összehasonlítása című cikkeiről zajló vitát. Politikatudományi Szemle 1992/1. sz.

ködőképes, a közjogi gyakorlatban szervesült megoldásnak, amit az Alaptörvény is megőrzött.

Az államfői tisztség betöltése politikai jelentősége miatt a rendszer-változás egyik kiemelt kérdése volt. Az 1989. októberi alkotmányszöveg még kompromisszumos megoldást adott, rögzítve a köztársasági elnök Országgyűlés általi választásának követelményét, ugyanakkor azt a szabályt is, hogy amennyiben a tisztség betöltésére az új parlament megválasztása előtt kerül sor, akkor az államfőt közvetlenül a választópolgárok választják. Az 1989. november 26-án megtartott „négyigenes” népszavazás rendszerváltáshoz kapcsolódó, szimbolikus kérdései közül a legfontosabb arra vonatkozott, hogy csak az új Országgyűlés megalakulása után válasszák-e meg a köztársasági elnököt. Ebben a kérdésben (a többi kérdés elsőpró támogatásával szemben) csak a választópolgárok szűk többsége szavazott igennel.¹⁸ A népszavazás politikai ellenreakciójaként hivatalban lévő pártállami Országgyűlés az 1990. évi XVI. törvénnyel módosította az Alkotmányt, általános szabályként írva elő a köztársasági elnök közvetlen választását.

Az 1990-ben szabadon választott Országgyűlés végül az MDF-SZDSZ megállapodásnak megfelelően, az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvénnyel, hosszú távra szabályozta a kérdést. Az 1946. évi I. törvény szellemében visszaállította az államfő parlament általi választásának közjogi szabályrendszerét. A viták intenzitását jelzi, hogy 1990 júliusában még sor került egy, a közvetlen elnökválasztásról szóló népszavazásra, az alacsony választópolgári részvétel miatt az érvénytelen volt. Az Országgyűlés – lezárva az ideiglenesség korszakát – augusztus 3-án megválasztotta Göncz Árpádot a Magyar Köztársaság első köztársasági elnökét.

Ami az 1990-es államfő-választási megoldás utórezgéseit illeti, hét parlamenti államfőválasztás tapasztalata alapján elmondható, hogy bár az intézmény működik, de kuriozitása változatlanul megmaradt. Az Alaptörvény átalakította ugyan a jelölés rendjét, valamint két-

¹⁸ Az 1989. november 26-ai négyigenes népszavazás 1989-ből és a mából nézve. In: Rendszerváltás 1989. (Szerkesztő: M. Kiss Sándor). Antológia Kiadó, Lakitelek, 2014. 153–174. Ue.: Életünk 2014. LII/1–3. Szombathely. 71–85.

fordulóssá és kétnapossá egyszerűsítette a köztársasági elnök választásának eljárását (a második forduló vonatkozásában), megtartotta ugyanakkor azt 1946 óta jól ismert tételt, miszerint: „... a köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta”. Ezt a relatív többségi szabály a nemzetközi összehasonlítás alapján is kuriózumnak számít: az alkotmányosság klasszikus alapelvei és a legitimitáció szempontjából komoly aggályokat vet fel, lehetővé teszi, hogy kizárólag a mindenkori parlamenti kormánytöbbség adja az államfői tisztséget.

Az alkotmánymódosítás kiiktatta az alkotmányból a „félelemszabályként” emlegetett alkotmányerejű törvényeket, amelyek 1989-ben átmeneti politikai biztosítékként kerültek az alaptörvénybe. Az összes képviselő kétharmadának támogatását igénylő (tehát az alkotmány elfogadásához szükséges szavazati aránnyal megegyező) alkotmányerejű törvények funkciója az alkotmány „tehermenetesítése” volt, tekintve, hogy az alkotmány szövegét nem véglegesnek szánták, ilyen módon további, alkotmányozási szabályozási kérdéseket hagytak nyitva az alkotmányerejű törvényekben. Ez a megoldás ugyanakkor sok tekintetben diszfunkcionális volt, alkotmányerejű törvény elfogadására volt például szükség a minisztériumok felsorolásáról szóló törvény elfogadásához – a „senki se tudjon kormányozni nélkülünk” félelemfilozófiájából következően.

Amennyire helyeselhető a parlamentarizmus történelmi logikájából kiindulva az alkotmányerejű törvények eltörlése, annyira vitatható a jelen lévő képviselők kétharmados többségéhez kötött törvények gazdag katalógusa, amelyet szintén az 1990-es alkotmánymódosítás állapított meg. E tárgykörök meghatározása is magán hordozza a rendszerváltozás sajátosságait: azokat a törvényhozási tárgyköröket jelölték meg kétharmadosként, amelyeket politikai szempontból kiemelt fontosságúnak ítélték, ilyen módon biztosítva, hogy azok elfogadásában a mindenkori parlamenti ellenzéknek is legyen szerepe. A minősített törvényhozási tárgyak köre ezzel valójában nem csökkent, ami a magyar alkotmány egyik szabályozási kuriózuma.

A kétharmados törvények körének túlságosan széles körű meghatározása a parlamenti többség kormányzóképességét nehezít-

heti,¹⁹ kétharmados parlamenti többség esetén azonban azok kisebbségvédelmi funkciója relativizálódhat.²⁰ Az Alaptörvény sarkalatos törvényi katalógusa megőrizte a fenti ellentmondásokat.

7) AZ ÚJ ALKOTMÁNY ÜGYE, AZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK LÁNCOLATA 1990–2011 KÖZÖTT

Az 1989–90-es két nagy rendszerváltó alkotmányrevízió nem lépett fel azzal a szándékkal, hogy Magyarországnak tetőtől talpig új alkotmánya legyen, sőt, közel negyed századig őrizte az ideiglenességi klauzulát. Ebből következően húszéves hagyatékként volt tehát az új alkotmány ügye, amely rendre előbukkant és izgalomban tartotta az alkotmányjog-tudományt is.

Az új alkotmány iránti igény megjelenésének három szintjét lehet elkülöníteni: a mindenkor kormányok szándékait,²¹ a nép, a politika, a civil társadalom kezdeményezéseit, a tudományos, szakmai konferenciákat, a tudósok alkotmánykonceptióit.²²

Az új alkotmány kormányzati szintű és konszenzusra törekvő megvalósításának a vizsgált korszakban egyetlen komolyabb kísérlete volt. Az 1995. évi XLIV. törvényt követően az Országgyűlés létrehozta az Alkotmány-előkészítő Bizottságot, amely az új alkotmány előkészíté-

sének intézményes központjaként működött. A bizottság javaslatára az Országgyűlés – amelyben a kormányzó pártoknak (MSZP–SZDSZ) kétharmados többségük volt – ötpárti konszenzussal elfogadta az új alkotmány szabályozási koncepcióját [119/1996. (XII. 21.) OGY határozat], az új alkotmány normaszövegéről azonban – különböző politikai okok miatt – már nem döntött.

Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának jól dokumentált munkája ma már jogtörténeti emlék, mégpedig forrásértékű alkotmánytörténeti dokumentum, amely tartalmaz egy lehetséges alkotmányszöveget is. Figyelemre méltó az az egész magyar jogtudományt reprezentáló tudományos-szakmai háttéranyag is, amely az alkotmányozást megalapozta.²³

Az alkotmánymódosítások láncolata 1989. október 23-ához viszonyítva, az Alaptörvény hatálybalépéséig – három nagy hullámban – 38 alkotmánymódosítást produkált a Magyar Köztársaságban. A második hullámból a népszavazást alkotmányos intézménnyé tevő és az igazságügyi reformot végrehajtó 1997. évi LIX. törvény emelhető ki. A harmadik hullám, a 2010-es választások utáni 12 alkotmánymódosítás, lényegében ugyancsak beépült az Alaptörvénybe (például az alkotmánybírák új jelölési rendje, az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre, a jogszabály fogalma, új jogalkotói hatáskörök stb.).

Ez a módosításos, vagy ahogy Tölgyessy Péter találóan írta, „folytonos alkotmányozás”²⁴ nemcsak a körülmények változásával (pl. EU-tagság, NATO-tagság) magyarázható, hanem következik az 1989-es részleges revíziós megoldásból is.

A módosításos alkotmányozás további problémája volt az alkotmány egységének, belső szerkezetének „lazasága”. 2011-ig, az Alaptörvény elfogadásáig hét különböző összetételű parlament mint alkotmányozó hatalom tett hozzá az alkotmány szövegéhez. Hangsúlyozni

²³ Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 1–2. kötet (Szerkesztette: Somogyvári István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1998.

²⁴ Tölgyessy Péter: Folytonos alkotmányozás, Ajánlás az Alkotmány kommentárja elé, In: Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó 2009.

¹⁹ Szentgáli-Tóth Boldizsár: Hogyan tovább kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon. PhD-értekezés. Kézirat, Budapest 2017.

²⁰ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. Parlamenti Szemle 2018/1.

²¹ Magyar Kormányprogramok. 2. kötet 1944–2002. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2004.

²² Részletes bibliográfiát közöl Soltész István: Bibliográfia az Alkotmányról, az államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerről (1000–2014). Budapest, 2014. 99–145. o. Az alkotmánykonceptiók köréből kiemelhető Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója c. könyve. KJK-MTA ÁJI, Budapest 1995.

kell azt is, hogy bár új alkotmány nem született, létrejött viszont az új alkotmányjog mint jogág, mint tudományág és mint tantárgy. A jogágot az alkotmányt végrehajtó törvények, az Alkotmánybíróság határozatai, a jogalkalmazói gyakorlat, a nemzetközi és uniós írott és jogalkalmazói jog formálta. Az alkotmányjogi szemlélet lassan-lassan áthatotta a nagyobb jogágakat, az Alkotmánybíróság kialakította az alkotmányos büntetőjog teóriáját és vannak hívei a magánjog alkotmányosságának is.²⁵

Megjelentek az alkotmányt és az alkotmányjogot értelmező első magyarázatok, egyetemi tankönyvek, összehasonlító művek és monográfiák, amelyek kibontották az alkotmányjog lényeges tartalmát, az alkotmányosság klasszikus értékeit.²⁶ Sajátos kontraszt volt ez, az új magyar alkotmányjog ennek megfelelően több volt, mint az írott és „átmeneti” alkotmány.

8) AZ ALAPTÖRVÉNY

A 2010-es parlamenti választáson kétharmados többséget szerzett FIDESZ-KDNP az alkotmányozást kezdetben konszenzuális alapon, alkotmány-előkészítő bizottság és szakértők bevonásával képzelte el. Az események 2011 tavaszán váratlanul és hirtelenül felgyorsultak, az Alaptörvényről szóló törvényjavaslatot (T/2627. számon) 2011. március 14-én terjesztette be 261 kormánypárti képviselő a Tisztelt Házban. A törvényjavaslat általános vitáját 40 órás időkeretben 2011. március 22-én kezdte el a parlament, előadója a házelnök volt.²⁷

²⁵ Alkotmányosság a magánjogban (Szerkesztő: Sajó András). Complex Kiadó, Budapest 2006.

²⁶ Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv, Budapest 2003., Trócsányi László (szerk.): A mi alkotmányunk Complex Kiadó, Budapest 2006., Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest, 2009.

²⁷ Országgyűlési Napló. 2011. március 22-i ülés jegyzőkönyve. 12505–12517. o.

A záróvita és a zárószavazás 2011. április 18-án történt. Az Országgyűlés 262 igen szavazattal, 44 nem ellenében, 1 tartózkodás mellett, megalkotta Magyarország alaptörvényét. A Magyar Közlöny 2011. április 25-i ünnepi számában kihirdetett Alaptörvény 2012. január 1-én lépett hatályba. Az Alaptörvényt tehát formálisan legitim módon, az 1989-es Alkotmány által meghatározott eljárásban (az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával) nagy gyorsasággal és konszenzus nélkül fogadta el az Országgyűlés.

Magyarország Alaptörvénye kartális alkotmánynak tekinthető, amely szinte minden klasszikus tárgykört szabályoz és nyit az új, modernizációs szabályozási tárgykörök irányába is (közpénzügyek, harmadik generációs jogok). Az Alaptörvény szabályozási tárgyköreit értékelve nem kiegyensúlyozott, az alkotmányozó hatalom sok mindent rábíz a tehermentesítő törvényekre (alulszabályozott például az Országgyűlés, túlszabályozott a különleges jogrend).

Az Alaptörvény új szabályozásai elemei közül elsősorban a következők emelhetők ki. Új az alkotmány elnevezése, formája és sajátos szerkezete. A 2011-es magyar alkotmány hivatalos elnevezésében az Alaptörvény kifejezést választotta, szakítva a történelmi hagyományokkal és az általános nemzetközi trenddel. Az alkotmányozó hatalmat minden bizonnyal a történelmi alkotmány iránti tisztelet vezérelte. Megjegyzendő, hogy a történelmi alkotmányban a sarkalatos törvényeket nevezték alaptörvényeknek, soha sem egyes számban, miután a történelmi alkotmány általánosabb fogalomként ezeket ölelte át. Az Alaptörvényt és az alkotmányt részben egymás szinonimájaként is fel lehet fogni, ám a sorrend nem közömbös: az alkotmányt jogforrástanilag szokás alaptörvénynek nevezni és nem fordítva. A hatályos megoldás szerint az Alaptörvény az alkotmány. Az Alaptörvényből ugyanakkor nem tűnt el az alkotmány megjelölése sem, ez megjelenik például történelmi alkotmány viszonylatában vagy az Alkotmánybíróság intézményes elnevezésében.

Az Alaptörvény elfogadását követően került sor – sajátos alkotmányszerkezeti megoldásként – az Átmeneti Rendelkezők elfogadására, amely azonban nemcsak átmeneti szabályokat, hanem alkotmányos normákat is tartalmazott. Az Alkotmánybíróság – elsősorban

az alkotmány egységének követelményére hivatkozva – e rendelkezéseket megsemmisítette.²⁸

A tartalomból először a preambulum, a Nemzeti hitvallás veretes mondatai emelhetők ki. Az Európai Unió leghosszabb preambulumát olvashatjuk.

Az Alaptörvény az alkotmányosság klasszikus alapelvei mentén szinte mindenütt változást hozott, más a mostani alkotmány szuverenitás klauzulája, a közvetlen és a képviseleti demokrácia kapcsolatrendszere. Tartalmában változott a hatalommegosztás elve és az Alaptörvény államfilozófiája. Bővebb lett az alapjogok katalógusa, abban erősebben vannak jelen a harmadik generációs jogok, az Alaptörvény zöld identitása is erősebbnek mondható.

Az Alaptörvénynek határozott nemzeti szuverenitást és identitást védő filozófiája van. Ennél a pontnál kiemelendő a nemzet fogalmának közjogiasítása, a kereszténység normatív megjelenése és általában az Alaptörvény – néha szelektív – történelmi narratívája.

Az Alaptörvény annak ellenére továbbviszi az 1946-os örökséget, hogy – az 1989-90-es megoldással ellentétben – semmiféle jogfolytonosságot nem vállal fel az 1946-os törvénnyel, sőt éppen ellenkezőleg, a Nemzeti hitvallás történelmi narratívájában az 1944. március 19-e és 1990. május 2-a közötti időszakot az állami önrendelkezés, az alkotmányos rend és a demokrácia nézőpontjából irrelevánsnak tekint.

Az Alaptörvényt hatálybalépését követően hétszer módosították, a módosítások beépültek az egységes alkotmány hatályos szövegébe. A legnagyobb vitát az Alaptörvény negyedik módosítása váltotta ki, amely „felülalkotmányozással” korábban az Alkotmánybíróság által megsemmisített törvényi rendelkezéseket emelt vissza az alkotmány-szövegbe.

Paradox módon az Alaptörvény elfogadásával kapcsolatban is megfogalmazható az 1989-es Alkotmánnyal kapcsolatban korábban gyakran megfogalmazott kritika. Az 1989-es alkotmányszöveg legitímációs hiányosságait sokan abban látták, hogy bár az alkotmányszö-

veget tartalmi értelemben legitim módon, konszenzuálisan a Nemzeti Kerekasztal alkotta meg, formálisan egy nem szabadon választott, pártállami Országgyűlés hagyta jóvá. Az Alaptörvény esetében elsősorban az a kritika fogalmazható meg, hogy bár a formális elfogadás legitimitása nem kérdéses, tekintve, hogy abban egy szabadon választott Országgyűlés járt el, az egypárti (koalíciós), gyors alkotmányozás nem volt alkalmas arra, hogy a legfontosabb kérdésekben társadalmi konszenzust tükrözzön.

In: Alkotmányos tanok I. (Szerkesztette: Bodnár Eszter, Pozsár-Szentmiklósy Zoltán) HVG-ORAC, Budapest, 2018. 214–229. o.

²⁸ 45/2012. (XII. 28.) AB határozat.

2. Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság

A Magyarország államformájáról szóló törvénytervezetet 1946. január 23-án fogadta el a kormány, majd Tildy Zoltán miniszterelnök január 24-én terjesztette azt a Nemzetgyűlés elé.

Az előterjesztő beszéd szerint „E javaslat... világos határozottsággal lezár egy korszakot és új fejlődést nyit meg a magyar nemzet történelmében. A javaslat nem jelent törést a magyar történelmi fejlődésben, mert leglényegesebb tartalma és motívuma a magyar nép ősi szabadságvágya, vágy az emberi jogok teljessége és a független nemzeti élet után.”¹

Hasonló szellemben értékeli a törvényjavaslat történelmi jelentőségét Sulyok Dezső, a javaslat nemzetgyűlési előadója: a törvényjavaslat egyrészt bizonyíték a világ felé arra, hogy „a múlt után nemcsak betettük az ajtót, hanem be is falaztuk”, másrészt belpolitikailag a belső megnyugvás, a stabilitás, a demokráciában való nemzeti egység szimbóluma.²

Az 1946. évi I. törvény történelmi jelentőségét leginkább az adja, hogy felszámolja a 946 éves monarchiát, és megteremti a parlamenti köztársaságot. Lezárja a „király nélküli királyság” 1918. november 13-a óta tartó átmeneti korszakát, a közjogi ideiglenesség éveit. A törvény 19. §-a értelmében a kihirdetés aktusával hatályát veszítette a megszűnt királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabály.

¹ A Nemzetgyűlés 8. ülésének naplója (továbbiakban Nemzetgyűlési Napló) 1946. évi január hó 24-én, csütörtökön. 207. o.

² Nemzetgyűlési Napló, 256. o.

A törvény ünnepélyes preambuluma kevés megvalósult köztársasági hagyományhoz (ónodi gyűlés, 1849-es debreceni határozat, 1918-as népköztársaság) kapcsolódhatott. A történelmi magyar alkotmányban a köztársasági eszme nem tudott gyökeret verni, sőt a republikánus gondolat az államrend megsértésével volt azonos.³ A köztársasági gondolat talán egyetlen tevőleges alakja, Ady Endre barátja, az „elcsitíthatatlan magyar”, az 1918-as forradalom egyik keveset emlegetett hőse, Nagy György, magányos és külön politikusnak számított.⁴ Nagy György 1911-ben indította útnak a *Magyar Köztársaság* című folyóiratot, egy évvel később pedig megalakította a Köztársasági Pártot.⁵ A róla elnevezett „lex Nagy Gyurka”, az 1913. évi XXXIV tc. tiltotta a köztársasági propagandát.

A történelmi alkotmány léte és a republikánus hagyományok hiánya miatt volt bátor tett 1946-ban a köztársaság megteremtése. Bibó István szerint a köztársaság kérdését balközépről vetették fel, a baloldal részéről lelkesen, a koalíció jobb oldala felől pedig „lelkesedés nélküli helyesléssel” fogadták.⁶ A Nemzetgyűlés lelkesedés nélkül helyeslő képviselői felelős és bölcs döntést hoztak az államforma kérdésében. A törvényt olyan képviselők is megszavazták, akik a monarchia hívei voltak. Varga Béla, a Nemzetgyűlés későbbi elnöke a Független Kisgazdapárt 1946. január 9–11-ei frakcióülésén így vallott erről: „Legitimista családból származom, a király képe ott függött a tisztaszoba falán. Magam is legitimista vagyok. De ma legitimista meggyőződésemm ellenére azt mondom, a köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.”⁷

Varga Béla után Nagy Ferenc szólalt fel a frakcióülésen, aki szerint „Demokráciánk mellett bizonyítékokat kell szolgáltatnunk az egész

³ Pölöskei Ferenc: A köztársasági eszme története Magyarországon. Budapest, 1994. Cégér Kiadó. 236. o.

⁴ Uo. 4. o.

⁵ Borszéky György: Nagy György emlékezete. Kapu, 1993. 3. sz. 28–30. o.

⁶ Bibó István: A magyar demokrácia mérlege. In: Uő: Válogatott tanulmányok 1945–1949. II. kötet. Budapest, 1986. Magvető Kiadó. 166. o.

⁷ Hám Tibor: A második Magyar Köztársaság megalakulása 1946. január 31-én. Hiány, 1990. július 18. 14–20. o.

világ számára.” A két nagy hatású beszédet követően a parlamenti többségben lévő képviselőcsoport két képviselő kivételével megszavazta a köztársasági államformát.⁸ Ez a pártpolitikai döntés meghatározó volt a törvényjavaslat későbbi sorsát illetően.

1946. január 31-én nemzetközileg és belpolitikailag egyaránt reálpolitikai döntés született, a köztársaság eszméje benne volt a második világháborút közvetlenül követő korszak levegőjében, több más állam (például Olaszország, Bulgária, Románia, Jugoszlávia) ekkor szakított a monarchiával.

Bár a parlamenti vitában csak egyetlen legitimista hozzászólás hangozott el a monarchia mellett – miszerint „egy ezeréves megszentelt múlttól szakítjuk el az országot”⁹ – a közéletben többen ellenezték a döntés meghozatalát. Az ellenzők érvei szerint a Nemzetgyűlés nem kapott felhatalmazást a választásokon az alkotmányozásra, az ország nincs függetlensége birtokában. „A kérdést megnyugtatóan eldönteni csak egyetlen módon lehetne: népszavazás útján.”¹⁰

A hercegprímásnak a miniszterelnökhöz írt 1946. február 1-jén kelt hivatalos levele szerint a törvényjavaslat tárgyalása „idegen megzavallás alatt a magyar nép megkérdése nélkül, a képviselők pártéleti szólásszabadságának korlátozásával folyt le.”¹¹

Legitim döntés született-e 1946. január 31-én a magyar Nemzetgyűlésben? Azt gondolom, hogy igen, hiszen egy demokratikus választáson legitimált törvényhozás mint alkotmányozó hatalom döntött az államforma kérdésében. A Nemzetgyűlés mint forradalmi törvényhozó testület abban is különbözik a konszolidáltabb Országgyűléstől, hogy joga van nagy kérdésekben dönteni.

Egyet lehet érteni Moór Gyulával, aki a *Kis Újság* 1946. január 9-ei számában így nyilatkozott: „Jogunk sohasem ismert formai különb-

⁸Nagy Ferenc: *Küzdelem a vasfüggöny mögött*. Európa – História, 1990. 227–228. o.

⁹Lásd Slachta Margit bekiabálásokkal, felkiáltásokkal sűrűn megzavart parlamenti hozzászólását. *Nemzetgyűlési Napló*, 297–314. o.

¹⁰Hám Tibor: i. m. 18. o.

¹¹A levelet közli Föglein Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, 1993. Nemzeti Tankönyvkiadó. 196. o.

séget az alkotmány-törvény és a közönséges törvények között. Ebből következik, hogy a törvények alkotására jogosult szerv – a Nemzetgyűlés – az alkotmány megváltoztatására is jogosult. Másik alapelve alkotmányunknak – még a királyságnál is régebb -, hogy minden jog forrása a nemzet. Ezt a nemzeti akaratot a Nemzetgyűlés képviseli.”¹²

Az 1946. évi I. törvény preambuluma így szól: „Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot.” A törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „a monarchia helyreállítása távol áll a nemzeti közakaratától.”¹³

Az akkori házelnök, Nagy Ferenc későbbi miniszterelnök írja emlékirataiban: „Nekünk az volt a meggyőződésünk; hogy a magyar nép többségének akaratát hajtottuk végre, amikor a köztársaság mellett foglaltunk állást. Amidőn a törvényt a nemzetgyűlésnek csaknem egyhangú szavazása után az Országház téren kihirdettem, nagy tömegek tettek hitet amellest, hogy a magyar nép helyesli a nemzetgyűlés döntését, és magáévá teszi a köztársasági államformát.”¹⁴

A köztársasági államformáról szóló törvényt valóban nagy konszenzussal fogadták el a Nemzetgyűlésben, erről tanúskodik a nemzetiszínű keretben megjelenő *Nemzetgyűlési Napló* 1946. január 31-ei száma. Amikor a házelnök a Magyarország államformájáról szóló törvényt mint 1946. évi I. törvénycikket kihirdetettnek jelentette ki, lelkes éljenzés követte mondatait.¹⁵

Az 1946. évi I. törvény megalkotásának történelmi körülményeit, a kodifikáció folyamatát a rendelkezésre álló források alapján rész-

¹²Hám Tibor: i. m. 18. o.

¹³Az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. In: 1946. évi törvénycikkek. (Jegyzetekkel ellátták: dr. Vincenti Gusztáv és dr. Gál László.) Budapest, 1946. Franklin Társulat. 3. o.

¹⁴Nagy Ferenc: i. m. 228. o.

¹⁵Nemzetgyűlési Napló, 346. o.

letesen feltárta a szakirodalom.¹⁶ Egyetértek Ruszoly József megállapításával: „Az 1946:I.tc. Magyarország államformájáról koalíciós törvénymű volt; megalkotását a pártok olykor ki nem mondott távolabbi stratégiai célkitűzései éppúgy befolyásolták, mint napi, taktikai megfontolásai.”¹⁷ Erre a megállapításra rímel Vida István véleménye: „az 1946:I.tc. sorozatos kompromisszumok eredménye volt.”¹⁸

Az 1946. évi I. törvényt, mint jogalkotást, a kompromisszumok ellenére koherens jogszabálynak tartom. Számos tanulmány írta le gyengéit, a történészek aprólékosan kimutatták a direkt politikai hatásokat a törvény szövegén. (Például a politikai bizottság javaslattevői joga, a közfelkiáltással történő választás stb.) Koherens a törvény azért, mert a parlamenti köztársaság történelmi logikája szerint építkezik, történelmi elődje az angol parlamentarizmus és az 1848-as magyar közjogi hagyomány. E történelmi logika mögött ott van az, hogy a megalkotásában a közjog kitűnő gondolkodóinak (többek között Bibó István, Bölöny József, Moór Gyula, Zsedényi Béla) véleménye legalább olyan erővel volt jelen, mint a napi politikai érdekek.

Bibó István szerint „Ez a törvény pedig, helyesen és józanul nem fogott hozzá, hogy Magyarországnak tetőtől talpig új alkotmányt adjon.”¹⁹ Valóban nem született tetőtől talpig új alkotmány, ám a törvény szabályozta a kormányzati rendszer egészét (nem csak a köztársasági elnök státusát!), a hatalommegosztás jegyében szólt a tör-

¹⁶ Pölöskei Ferenc (szerk.): A köztársasági eszme és a mozgalom Magyarországon. Budapest, 1990. ELTE BTK; Holló András (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban. Budapest, 1995. KJK-MTA ÁJI; Csizmadia Andor: Az 1946. évi I. törvény alkotmányjogi jelentősége. Állam és igazgatás, 1976. 1. sz. 1–10. o.; Föglein Gizella: i. m.; Kovács Virág: Köztársasági elnök – közjog – politika – hatalom. PhD-disszertáció, kézirat. 2005. ELTE; Schmidt Péter: Magyarország – Köztársaság. Állam és Igazgatás, 1966. 2. szám. 97–104. o.; Ruszoly József: „Magyarország köztársaság”. Az államfői jogok 1944/45-ben és az 1946:I.tc. létrejötte. I–II. rész. Állam és Igazgatás, 1986. 2. szám 119–134., 3. szám. 217–229. o.; Vida István: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. Jogtudományi Közlöny, 1982. 12. szám. 951–983. o.

¹⁷ Ruszoly József: i. m. 229. o.

¹⁸ Vida István: i. m. 969. o.

¹⁹ Bibó István: i. m. 167. o.

vényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomról. Preambulumában a magyar alkotmánytörténetben először rögzítette az emberi jogok tiszteletben tartásának és büntetőjogi védelmének elvét.

Az előadói beszéd szerint a törvényjavaslat két részből áll, egy rövidebb bevezető részből, amely elvi deklaráció az Atlanti Charta alapján, valamint a rendelkező részekből. A bevezető rész szerint „Magyarország határozottan odaáll az emberi szabadságjogok mellé s ezeket mint alkotmányos hitvallását foglalja bele az államformáról szóló törvénybe.” „Ez a bevezető foglalkozik azután még egy tétellel, nevezetesen megvalósítja a magyar Habeas Corpus aktát, amikor kimondja, hogy ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül.”²⁰

A köztársasági törvény a hatalommegosztás kezdetlegesebb szintjén álló parlamentarizmust honosított meg. A köztársasági elnöknek a parlamenttel kapcsolatos jogait – például a vétőt, a felosztatást, az elnapolást – erősen korlátozta. Az akkori döntéshozók gyenge államfőt akartak, így került be a törvénybe például a kormányalakításnál – kommunista javaslatra – a politikai bizottság közjogi szerepe, így maradt ki például a törvényből a parlament összehívásának joga vagy a legfőbb hadúri jogkör.

Az 1946. évi I. törvény alkotmánytörténetileg mindössze három és fél évet élt, az 1949. évi XX. törvénnyel a köztársasági elnöki intézményt felváltotta a politikai bizottságból kinövő Elnöki Tanács, a hatalommegosztás elvét pedig a hatalom egységének elve.

Az 1949-es alkotmány által előírt pártállami modellzubbonyt követő időkben az 1946-os demokratikus kisalkotmány mégis egyfajta etalonnak számított. Nem felejtette el – a pártállam korlátai között – sem a közjog, sem a történettudomány, tanítani lehetett a puhább időkben az egyetemeken is. Az 1946. évi I. törvény felkiáltójelként mutatta, hogy – nagyhatalmi kényszerekből is – hol tévesztettük el az európai és a nemzeti utat.

Az 1946. évi kisalkotmány új életre kelt, nagy jelentőségre tett szert az 1989–90-es közjogi fordulat idején. A háromoldalú politi-

²⁰ Nemzetgyűlési Napló, 257. o.

kai egyeztető tárgyalásokon – 1989 júniusa és szeptembere között – a mindössze 19 §-ból és a preambulummal együtt 75 mondatból álló jogszabály a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek egyik „kis bibliája” volt. Ezt szemtanúként is tanúsíthatom, az 1946. évi I. törvény fénymásolt példányait magam adhattam oda a Nemzeti Kerekasztal több résztvevőjének.

Az 1946-os köztársasági törvény eredeti koncepcióját leginkább az Ellenzéki Kerekasztal vallotta magáénak. Ezt bizonyítja az Ellenzéki Kerekasztal akkori meghatározó résztvevőjének, a későbbi miniszterelnök Antall Józsefnek 1989. augusztus 30-án elmondott, a köztársasági államformára és a köztársasági elnöki intézményre nézve nagy jelentőségű beszéde. „A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul... az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja a hatalmát (...)

Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”²¹

Vitathatatlan történelmi tény, hogy a Nemzeti Kerekasztal 1989. szeptember 18-ai politikai megállapodásait az alkotmányjog nyelvére lefordító 1989. évi XXXI. törvény szinte szó szerint átvette az államfő választására, a tisztség megszűnésére és a parlamenttel kapcsolatos jogaira vonatkozó 1946-os rendelkezések túlnyomó többségét. A törvényjavaslat általános indokolásában olvasható az alábbi jogfolytonossági mondat: „Mindehhez megfelelő alkotmányos alapot nyújt a második világháború után szerves fejlődés eredményeként kialakult népi demokrácia intézményrendszere; ezen belül is elsősorban az első

²¹ A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. IV. kötet. (Főszerkesztő: Bozóki András.) Budapest, 1999. Magvető Kiadó. 19–20. o.

szabad választások után 1945-ben megalakult Nemzetgyűlés által elfogadott, Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény-cikkben foglalt rendelkezések.”²²

1989. október 23-án a jogállam megteremtésének, a harmadik parlamenti köztársaság kikiáltásának napján, az 1848-as és az 1946-os magyar közjogi hagyományokra és a klasszikus angol parlamentarizmusra emlékeztető miniszteriális, azaz erős felelősségű parlamentáris kormányrendszer jött létre Magyarországon.

Az 1946. évi I. törvényhez való jogfolytonossági szálakat erősítette meg az első szabadon választott Országgyűlés alakuló ülése. Az 1990. május 2-ai alakuló ülésen az 1946-os köztársasági törvény megalkotásában morálisan nagyra értékelhető és bölcs szerepet vállaló Varga Béla, a Nemzetgyűlés egykori elnöke mondott nyitó, ünnepi beszédet. Beszédéből idézem az alábbi gondolatokat: „1947-ben, amikor hazámat elhagytam, az országra elnyomatás éjjele borult. A Magyar Köztársaság elnöke ez évtől kezdve nem tudta többé államfői jogait szabadon gyakorolni. Így az 1946. évi köztársaság létesítéséről szóló törvény 15. cikkelye értelmében mint a parlament elnökére ezen tisztség gyakorlása várt, az én kötelességemmé lett. Ez volt a magyar nemzeti alkotmány jogalapja és feladata, és a nemzet érdekében erre szenteltem életem emigrációban eltöltött évtizedeit. A mai nappal ez a korszak lezárult. Az általam viselt tisztelet visszaadom a magyar nép szuverenitása birtokosának, a magyar Parlamentnek.”²³

Az 1946. évi I. törvény dicsérete mellett látni kell azonban azt is, hogy a törvény több rendelkezése – így például a közfelkiáltással történő elnökválasztás, az államfő feletti parlamenti bíráskodás – már jogtörténetivé vált, vagy legalábbis joggal bírálható. Ma, ha az 1946-os törvényt bíráljuk, az a hatályos magyar Alaptörvény kritikáját is jelenti. Így vitatják többek között a köztársasági elnök parlament általi relatív többséges választásának 1946-os megoldását, amelyen éppen

²² Lásd a Magyar Közlöny 1989. október 23-i ünnepi (74.) számát, 1230. o.

²³ Az Országgyűlés alakuló ülésének jegyzőkönyve, 1990. május 2. 3. A beszédet Varga Béla kérésére a kitűnő történész John Lukács írta. In: Isten velem. Európa Kiadó, Budapest, 2009. 95. o.

e nemzeti intézmény nagyobb közjogi legitimitása érdekében kellene változtatni.²⁴

Kevesen vitatják viszont a köztársasági államforma, a parlamentáris kormányforma történelmi lényegét, amit 1989-ben visszahozott számunkra a történelem. Felemelő érzés volt ott lenni a Kossuth téren 1989. október 23-án, mint ahogy az lehetett 1946. január 31-én is. A köztársasági államforma van jelen a 2011-ben elfogadott új magyar Alaptörvényben is.

Bár az Alaptörvény a preambulumban megfeledezett a köztársasági törvényről, mégis több reguláját változatlanul tovább viszi. Azt gondolom, hogy éppen ezért is a történelmi alkotmány vívmányai között, ezeket a demokratikus köztársasági hagyományokat, feltétlenül tisztelni illik a megemlékezések sorában.

Eredetileg megjelent: Sulyok Elemér – Varga Mátyás (szerk.): *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára*. Pannonhalma, 2006. Pannonhalmi Bencés Főapátság. 236–246. o.

Átdolgozott formában megjelent a 60. évforduló tiszteletére rendezett konferencia folyóiratban. *Acta Humana* 2017/1. sz. 21–26. o.

²⁴Kukorelli István: Közvetve vagy közvetlenül? Az államfő választása. In: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry Rátio, Budapest, 2014. 201–215. o.

3. Az 1994–1998 közötti korszak alkotmányozása

1. AZ „ALKOTMÁNYOZÓ KÉTHARMAD” NORMATÖRTÉNETE

A magyar alkotmányozó hatalomról közismert, hogy az 1949 óta! azonos a mindenkori kétharmados parlamenti többség akaratával, és ezt a szabályt megőrizte az 1989-es rendszerváltozás, továbbá a 2011-es Alaptörvény is. Alkotmányozó hatalomra irányadó alkotmányos regulák kronologikus sorrendben a következőképp szóltak¹:

- az 1949. évi XX. törvény 15 §. (3) bekezdése (eredeti szöveg) így szólt:
„(3) Az alkotmány megváltoztatásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”
- az 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság alkotmányának egységes szövegéről ugyanezt a szabályt másolta át a 24. § (3) bekezdésébe. Kimondta továbbá az Országgyűlés hatáskörénél, hogy az Országgyűlés megalkotja a Magyar Népköztársaság alkotmányát [19. § (3) a) pont).
- az 1989. évi XXXI. rendszerváltoztató alkotmánymódosító törvény átirta a fenti hatásköri szabályt: az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát
- [19. § (3) a) pont]. Mindemellet a 10. §-ban kibővítette az egységes szöveg 24. § (3) bekezdését az alábbiak szerint:
„(3) Az Alkotmány megváltoztatásához, az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához, továbbá az alkotmányerejű

¹A Magyar Közlöny 2009. október 23-i száma szöveghűen közli 2009-ig az alkotmánymódosítások szövegét. Az idézeteket lásd 38636. o.: 38678–38679. o.: 38708 és 38710. o.: 38723. o.

törvények megalkotásához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

- az első szabad választások után megalkotott 1990. évi XL. alkotmánymódosító törvény 14. §-a kivette a 24. § (3) bekezdésből az alkotmányerejű törvények kategóriáját. A szöveg így egyszerűsödött:

„(3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.” Ez a szabály változatlanul irányadó volt az Alaptörvény hatálybalépéséig.

- Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye már jóval bőbe-
szédőbb az alkotmányozó hatalmat illetően. Eredeti szövegének S) cikke szerint:

„(1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) Az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását az Országgyűlés elnöke aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését.

(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

A hatásköri szabály változása a következő: „Az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét” [1. cikk (2) bekezdés a) pont]

- Az Alaptörvény hatályos szövege szerint az S) cikk a következőképp szól:

„(1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő.

(2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(3) Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.

(4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”

A szabályozás történelmi ívéből látható, hogy fokozatosan bővült az alkotmányozó hatalomról szóló szabályok köre, ám a lényeg, a „matematika”, az eredeti összlétszám kétharmada mit sem változott. Magyarország a könnyen alkotható és módosítható alkotmányok csoportjába sorolható, talán nem véletlen, hogy a Magyar Köztársaság korszaka (1989–2012) 38 alkotmánymódosítást produkált, s ha ehhez hozzávesszük az Alaptörvény 7 módosítását, a három évtized alatt 45 alkotmánymódosítás, revízió, kiegészítés történt.

Az 1989-ben megálmodott és 2011-ben módosított vegyes (többségi és arányos) választási rendszernek a többségképző ága spirálszerűen erőteljesebben működik, arányossági indexe gyengébb. Ebből következően bármikor könnyen előfordulhat, hogy a választások kétharmaddal rendelkező alkotmányozó többséget (kormányzópártot vagy koalíciót) produkálnak. A valóságban először már rögtön az első szabad választások után, az 1994-es választásokon mindez bekövetkezett.

2. AZ 1994-ES ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK EREDMÉNYE

Az 1994-es parlamenti választások lényegében ugyanazon – csak a 4%-os küszöböt emelték 5%-ra – választási rendszer keretei között zajlottak le, mint 1990-ben. Ez a mondat szabadon elmondható a 2014. évi választásokig. A választások eredményét mutatják az alábbi táblázatok².

1. tábla. A pártok területi listáira leadott szavazatok országos összesítése és megoszlása 1994-ben
(A táblázat a választások hivatalos végeredményének felhasználásával készült.)

Pártok	Területi listák száma	Szavazatok száma	%
Magyar Szocialista Párt (MSZP)	20	1 781 504	32,99
Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)	20	1 065 889	19,74
Magyar Demokrata Fórum (MDF)	20	633 770	11,74
Független Kisgazdapárt (FKgP)	20	476 272	8,82
Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)	20	379 523	7,03
Fiatalkorú Demokraták Szövetsége (Fidesz)	20	379 344	7,02
Munkáspárt	20	172 109	3,19
Köztársaság Párt	18	137 561	2,55
Agrárszövetség	20	113 384	2,10
Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP)	10	85 737	1,59
Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP)	15	51 110	0,95
Egyesült Kisgazda Párt (EKgP)	12	44 292	0,82
LPSZ-Vállalkozók Pártja	13	33 367	0,62
Nemzeti Demokrata Szövetség (NDSZ)	12	28 075	0,52
Magyarországi Zöld Párt (MZP)	7	8 809	0,16
Kiegészítő Kisgazdapárt	1	5 918	0,11

² Parlamenti választások 1994 (Szerk.: Gábor Luca, Levendel Ádám, Stumpf István). Osiris-Száadvég Kiadó, Bp., 574–575. o.

Pártok	Területi listák száma	Szavazatok száma	%
Konzervatív Párt	3	2 046	0,04
Zöld Alternatíva	1	849	0,02
Magyar Piacpárt	1	635	0,01
Összesen		5 400 194	100

2. tábla. Az országgyűlési választások végeredménye – 1994. május 8–29.
(A táblázat a választások hivatalos végeredményének felhasználásával készült.)

Pártok	Területi listák száma (%)	Egyéni kerületben szerzett mandátum száma	Területi listán szerzett mandátum száma	Országos listán szerzett mandátum száma	Parlamenti mandátum száma és aránya (%)
Magyar Szocialista Párt (MSZP)	32,99	2+148	53	6	209 (54,1)
Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ)	19,74	0+17	28	25	70 (18,1)
Magyar Demokrata Fórum (MDF)	11,74	0+3	18	16	37 (9,5)
Független Kisgazdapárt (FKgP)	8,82	0+1	14	11	26 (6,7)
Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP)	7,03	0+3	5	14	22 (5,7)
Fiatalkorú Demokraták Szövetsége (Fidesz)	7,02	0	7	13	20 (5,1)
Munkáspárt	3,19	0	0	0	0
Köztársaság Párt	2,55	0	0	0	0
Agrárszövetség	2,10	0+1	0	0	1 (0,3)
Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP)	1,59	0	0	0	0
Magyarországi Szociáldemokrata Párt (MSZDP)	0,95	0	0	0	0
Egyesült Kisgazda Párt (EKgP)	0,82	0	0	0	0

Pártok	Területi listás szavazat (%)	Egyéni kerületben szerzett mandátum száma	Területi listán szerzett mandátum száma	Országos listán szerzett mandátum száma	Parlamentari mandátum száma és aránya (%)
LPSZ-Vállalkozók Pártja	0,62	0+1	0	0	1 (0,3)
Nemzeti Demokrata Szövetség (NDSZ)	0,52	0	0	0	0
Magyarországi Zöld Párt (MZP)	0,16	0	0	0	0
Kiegyezés Kisgazdapárt	0,11	0	0	0	0
Konzervatív Párt	0,04	0	0	0	0
Zöld Alternatíva	0,02	0	0	0	0
Magyar Piacpárt	0,01	0	0	0	0
Összesen	100	176	125	85	386

A táblázatokból jól látható, hogy a vegyes választási rendszer többségképző funkciója remekül működött, a koalícióra lépő két párt, az 50%-felett! teljesítő MSZP és az SZDSZ összesen 279 képviselői mandátumot szerzett. A kormány 72%-os koalíciós többség birtokában kezdhette meg a kormányzást. Az alkotmányozó hatalomhoz a 386 tagú parlamentben 257 mandátumra volt szükség, mondhatni kényelmes alkotmányozói többség állt elő.

A mandátumok nagyobb részét a 176 egyéni választókerület produkálta (összesen 150 MSZP + 17 SZDSZ=167). A többi párt alig nyert egyéni választókerületi mandátumot. A korábbi kormánypártok (MDF 3, KDNP 3, FKgP 1) összesen hetet!

3. A KÉTHARMADOS KORMÁNY ALKOTMÁNYOZÓI ELKÉPZELÉSEI

A koalíciós kormány határozott szándéka volt az új alkotmány megalkotása, az ideiglenesség korszakának lezárása. Talán egyetlen korábbi és későbbi kormányprogramban sem fogalmazódott meg ilyen határozottsággal és részletességgel ez a szándék. Már az MSZP és az SZDSZ között létrejött koalíciós megállapodás is rögzítette az alkotmányozás főbb elveit, idézzük:

1. „Alkotmányozás

A két párt képviselői a társadalmi konszenzus és a szilárd alkotmányosság megteremtésének szándékától vezérelve elkötelezik magukat az új alkotmány megalkotása mellett, és az alábbi szempontok megfontolását javasolják az Országgyűlésnek:

1.1 Az alkotmány főbb elvei

1.1.1 A közjogi struktúra lényegi megőrzése, a jogállamiság erősítése.

1.1.2 Az emberi és polgári jogok melletti elkötelezettség.

1.1.3 A törvényhozási tárgyak körének átgondolása, a 2/3-os törvényhozási tárgyak lehetőség szerint alkotmányba való beemelése. A kormány rendeletalkotási jogkörének fokozottabb parlamenti ellenőrzés melletti növelése.

1.1.4 A gazdaság és a közpénzkezelés rendszerének, alkotmányos elveinek, alkotmányos biztosítékai rendszerének kidolgozása.

1.1.5 Az Országgyűlés szervezetében és a választójogi rendszerben a korporativitás elvének elutasítása.

1.1.6 A rendes országgyűlési választásokra előző választást követő negyedik év azonos hónapjában kerül sor.

1.1.7 Az alkotmánymódosítás szabályainak szigorítása: a parlament által megszavazott alkotmánymódosítás a következő választási ciklusban megválasztott parlament jóváhagyásával válik érvényessé.

1.2 Az alkotmányban újraszabályozandó tárgykörök

1.2.1 A bírói függetlenség és a bírói önkormányzatok szerepének alkotmányos garantálása (Országos Igazságügyi Tanács felállítása).

- 1.2.2 Az ügyészség alkotmányos helyzetének újraszabályozása, összhangban és egyidejűleg a jogvédő szervek hatáskörének átalakításával.
- 1.2.3 A nemzetközi és belső jog viszonyának, valamint ezek harmonizációjának rendezése.
- 1.3 Az alkotmányozás szervezeti, eljárási rendje
- 1.3.1 Az alkotmányozás folyamatának irányítására az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságot választ, amelyet az igazságügy-miniszter vezet. A bizottságnak 27 tagja van, összetétele a 27 tagú parlamenti állandó bizottságokban érvényesülő (frakciók közötti) arányokhoz igazodik. A frakciók az őket megillető helyek legfeljebb felére a képviselők helyett szakértőket delegálhatnak.
- 1.3.2 Az új alkotmány megerősítése népszavazással történik.
- 1.3.3 Az új alkotmány megerősítésére 1995 augusztusáig kerül sor.”³

A kormányprogram szerint: „A kormány határozott törekvése, hogy Magyarországon megszilárduljon a demokratikus jogállam és tovább fejlődjön a jogrend. Ennek érdekében új alkotmány megalkotását kezdeményezi, amely szilárd és az ellentmondásokat kiküszöbölő rendbe foglalja a lényegében már kialakult közjogi szerkezetet, megerősíti a demokratikus jogrendet, garantálja a legszélesebb szabadságjogokat.”

„... a kormány a politikai átalakulás lezárására, a társadalmi konszenzusra törekedve és a szilárd alkotmányosság megteremtése érdekében új alkotmány megalkotása mellett kötelezi el magát. Az alkotmány megalkotására széles körű szakmai és közéleti vita alapján kerül sor, felhasználva a hazai és a nemzetközi jogtudomány, a modern államfejlődés tapasztalatait. Az új alkotmány kidolgozásában a kormány a legszélesebb nemzeti egyetértés kialakítására törekszik, ezzel is meg kívánja erősíteni az alkotmány társadalmi elfogadottságát. Javasolja, hogy az alkotmányozás folyamatának irányítására az Ország-

³ Elsőként közzétéve a Magyar Hírlap 1994. június 27-ei 27. számában. 3. rész, Közjog c. I. fejezet 1. pontja. Melléklet 2–3. o.

gyűlés 27 tagú Alkotmány-előkészítő bizottságot válasszon, amelyet az igazságügy-miniszter vezet. Az új alkotmányt 1995 második felében népszavazással kell megerősíteni.”⁴

Horn Gyula miniszterelnök az Országgyűlés harmadik ülésén, 1994. év július 14-én terjesztette elő programját. Megjegyzem, hogy a szóbeli előterjesztés alig szólt az alkotmányozásról, a miniszterelnök másra – például a külpolitikára, a gazdaságra – fektette a hangsúlyt⁵. Figyelmét meglátásom szerint az alkotmányozás a későbbiekben sem nagyon kötötte le, csak a zárószavazás környékén döbbsent rá, hogy ez a szöveg nem az, amire gondolt, és így lett a miniszterelnök az egyik fő ellenzője az elfogadásnak. A miniszterelnök megválasztásával együtt 1994. július 15-én elfogadott kormányprogram ugyanakkor nagyon erőteljesen és részletesen kiállt az új alkotmányozás mellett.

A kormányprogram alkotmányozással összefüggő feladatai végrehajtásáról a 2078/1994 (VIII. 29.) Korm. határozat rendelkezett. E határozat az igazságügy-miniszterre bízta a koncepció kidolgozását, a minisztériumban Alkotmány-előkészítő Titkárság alakult. Ugyanez a határozat az alkotmányozás szakmai-tudományos kérdéseinek koordinálására az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetét kérte fel.

E két megbízott intézmény „teljesítette feladatát”, és 1995 februárjára már két alkotmánykoncepció is megszületett:

- az Igazságügyi Minisztérium koncepcióját a miniszter 8 fős tanácsadó testülete (és a titkárság) készítette el;
- az intézeti koncepció szerzője pedig Bragyova András volt.⁶

Az alkotmányozási folyamatban személyes résztvevőként, szemtanúként állíthatom, hogy az igazságügy-miniszteri koncepciót kezdettől

⁴ A Magyar Köztársaság Kormányának Programja. 1994–1998. Magyar Hírlap, 1994. július 18., 1. o., 13. o.

⁵ Magyar Kormányprogramok 1867–2002. 2. kötet, 1945–2002. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Bp., 2004. 1633–1647. o. Eredetileg ld. ON 142–163. o.

⁶ Bragyova András: Az új Alkotmány egy koncepciója. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1995. 1–371. pont. 288 p.

fogva az MSZP, az intézeti koncepciót pedig az SZDSZ alkotmánytervezetének tekintették a résztvevők, és a koncepciók között lényeges alkotmányfilozófiai különbségek voltak.

4. AZ ALKOTMÁNYOZÁSI KÍSÉRLET LEGFŐBB POLITIKAI, KÖZJOGI, ELJÁRÁSI DOKUMENTUMAI

Az alkotmányozás kísérletének folyamatát rendkívül jól, mondhatni teljes értékűen dokumentálja a Somogyvári István által szerkesztett „Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságának dokumentumai 1994–1998” című kétkötetes 1173 oldalas forrásértékű kiadványa (a továbbiakban: Dokumentumkötet).⁷ Somogyvári István több tanulmányában pontosan és hitelesen leírja az alkotmányozási folyamatot, írásai a legfőbb kútfők e tanulmány szempontjából is.⁸

Az 1995–98-as alkotmányozási próbálkozás legfőbb dokumentumai a következők:

- Megállapodás az új alkotmány megalkotásáról;
- 1995. évi XLIV. alkotmánymódosító törvény;
- 62/1995. (VI. 17.) OGY határozat a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról;
- 63/1995. (VI. 17.) OGY határozat az Alkotmány-előkészítő bizottságának (a továbbiakban: AEB) létrehozásáról;

„Megállapodás az új alkotmány megalkotásáról

Az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai annak érdekében, hogy hazánk ideiglenes jellegű Alkotmányát új alkotmány váltsa fel:

1. megállapodnak abban, hogy a Hárszabályt, illetve az Alkotmányt a mellékelt tervezetek szerint módosítják, és az új alkot-

⁷ Parlamenti Módszertani Iroda kiadványa, Budapest, 1998.

⁸ Somogyvári István: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1998. Dokumentumkötet 20–34. o.

mányt előkészítő bizottságot a mellékelt határozati javaslat szerint állítják fel,

2. megállapodnak abban, hogy az új alkotmány megalkotásáig, de legfeljebb az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig a hatályos Alkotmányt is az új alkotmány megalkotására megállapított szabályok szerint módosítják,
3. megállapodnak abban, hogy az 1. pontban foglalt hárszabály-módosítás és alkotmánymódosítás megváltoztatását a 2. pontban írt határidő lejártáig – annak érdekében, hogy az új alkotmány megalkotásának szabályaiban foglalt garanciák eme határidőben töretlenül fennálljanak – egyáltalán nem kezdeményezik,
4. kifejezésre juttatják egyetértésüket abban, hogy az új alkotmányt – a szükséges egyetértés kialakításához és a gondos jogalkotói munkához kívánatos idő biztosítása mellett – mielőbb meg kívánják alkotni,
5. egyetértenek abban is, hogy mindazon kérdésekben, amelyekben az új szabályozáshoz szükséges mértékű egyetértés nem jön létre, a jelenleg hatályos Alkotmány rendelkezései az irányadók, azokat kell az új alkotmányba beépíteni.

Budapest, 1995. május 4.

dr. Szekeres Imre s.k.
a Magyar Szocialista Párt
frakciójának vezetője

dr. Pető Iván s.k.
A Szabad Demokraták Szövetsége
frakciójának vezetője

dr. Kónya Imre s.k.
a Magyar Demokrata Fórum
frakciójának vezetője

a Független Kisgazda-, Földmunkás-
és Polgári Párt
frakciójának vezetője

dr. Szájer József s.k.
a Fiatal Demokraták Szövetsége
frakciójának vezetője

dr. Isépy Tamás s.k.
a Kereszténydemokrata Néppárt
frakciójának vezetője⁹

⁹ Dokumentumkötet 35. o.

Minden valamirevaló alkotmányozást politikai megállapodás előzi meg. Ebből a szempontból jelentős a fenti „öt és fél párti” 1995. május 4-én aláírt megállapodás az új alkotmány létrehozataláról. Az aláírások közül az FKgP frakcióvezetőjének aláírása hiányzik. Az aláírás hiánya ellenére a párt a dokumentumokból kivehetően részt vett mind a bizottság, mind a parlament alkotmányozási vitáiban. Ahány kisgazda képviselő szólt, annyi alkotmánykonceptió jelent meg: például Maczó Ágnes – az Országgyűlés akkori alelnöke – önálló alkotmányt készített és terjesztett elő.¹⁰

A megállapodásból látható, hogy az ellenzék is támogatta az új alkotmány megalkotását, létrejött tehát az alkotmányozás egyik fontos előfeltétele, a többpárti konszenzus a parlamentben.

A többpárti megállapodás mindkét elkészült alkotmánykonceptiót egyenrangú forrásnak fogadta el, az alkotmányozás tehát nem kizárólag az igazságügy-minisztériumi tervezet szerint haladt.

A szerződő felek kétharmados alkotmányozási moratóriumot írtak elő az alkotmányozás idejére. Az új szabályokban való egyetértés hiányában rendező elv volt, hogy a régi alkotmány szövege a helyén marad.

**1995. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság
Alkotmányáról szóló, többször módosított
1949. évi XX. törvény módosításáról**

1. § Az Alkotmány 24. §-a a következő új (5) bekezdéssel egészül ki:
„(5) Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.”

2. § E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti.¹¹

¹⁰ Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián: Új Magyar Alkotmány. Inter Leones Kiadó, Budapest, 1995. 172 p.

¹¹ Magyar Közlöny 44. szám 1995. június 1. 2029. o.

A négyötödös alkotmánymódosítási szabály lényege, hogy a szélesebb konszenzus érdekében a parlamenti kétharmad „önkorlátozó” módon lemondott alkotmányozó hatalmáról. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a négyötödös szabályban benne rejtett az 54%-os MSZP vétőjoga is, hiszen nélküle (a 209 MSZP képviselő nélkül!) alkotmányozni aligha lehetett volna.

A négyötödös szabályt később az Alaptörvény elfogadásakor is próbálták feltámasztani, nem figyelve annak „önkioldó” hatálysabályára (lásd. a törvény 2. §-át).

**62/1995. (VI. 17.) OGY határozat
a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló
46/1994. (IX. 30.) OGY határozat módosításáról**

1. § A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: Házzsabály) IV. Részének „Különleges eljárások” c. fejezete a 134. §-t követően az alábbi címmel és az azt követő új 134/A.-134/F. §-sal egészül ki:

„Az új alkotmány megalkotása

134/A. § A Magyar Köztársaság új alkotmányának megalkotása során a Házzsabály általános rendelkezéseit a 134/B.-134/F. §-ba foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

134/B. § (1) A Magyar Köztársaság új alkotmányának kidolgozását, az alkotmánytörvény-javaslat előterjesztését és a kijelölt bizottság feladatának ellátását az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottsága végzi.

(2) Az Alkotmány-előkészítő bizottság az új alkotmány elfogadásáig, de legfeljebb az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig működik.

(3) Az Alkotmány-előkészítő bizottság terjeszti az Országgyűlés elé a tervezett alkotmány elveire, majd az új alkotmány kidolgozott szövegére vonatkozó javaslatot, tökéletesítve az emberi jogok érvényesülésének garanciáit és a szabályozás egészét, megőrizve a kialakult közjogi berendezkedés alapjait.

134/C. § (1) Az Alkotmány-előkészítő bizottság munkájában minden képviselőcsoportból négy-négy képviselő vesz részt.

(2) Az Alkotmány-előkészítő bizottság elnöke az Országgyűlés elnöke.

(3) Az Alkotmány-előkészítő bizottság ülését az Országgyűlés elnökének akadályoztatása esetén felváltva vezetik a képviselőcsoportokból erre kijelölt tagok.

134/D. § (1) Az Alkotmány-előkészítő bizottságban a képviselőcsoportok tagjai együttesen egy-egy szavazattal rendelkeznek.

(2) Az Alkotmány-előkészítő bizottság akkor határozatképes, ha a képviselőcsoportok egy-egy tagja – legfeljebb egy képviselőcsoport tagjainak kivételével – jelen van.

(3) Az Alkotmány-előkészítő bizottság határozatainak meghozatala során a legszélesebb körű egyetértésre törekszik. Az Alkotmány-előkészítő bizottság határozatának meghozatalához legalább öt igenlő szavazat, valamint az szükséges, hogy a javaslatot támogató képviselőcsoportok tagjainak száma érje el a képviselők kétharmadát. A szükséges számú igenlő szavazat hiányában az Alkotmány-előkészítő bizottság az adott kérdésben a hatályos alkotmánynak megfelelő rendelkezést terjeszti elő.

134/E. § (1) Az előterjesztő és a kijelölt bizottság Házzsabályban meghatározott jogkörét az Alkotmány-előkészítő bizottság gyakorolja.

(2) Az Alkotmány-előkészítő bizottság csak a Kormány vagy a képviselőcsoportok által előterjesztett javaslatokról és tárgyalási anyagokról tárgyalhat.

(3) Az Országgyűlés napirendjére csak az Alkotmány-előkészítő bizottság által előterjesztett javaslat kerülhet, mind a tervezett alkotmány elveire, mind az új alkotmány kidolgozott szövegére vonatkozóan.

(4) Az Alkotmány-előkészítő bizottság által előterjesztett, a tervezett alkotmány elveire és az új alkotmány kidolgozott szövegére vonatkozó javaslatot érintően csak olyan módosító indítvány, illetve a 107. § szerinti indítvány bocsátható az Országgyűlés ülésén szavazásra, amely a bizottságban a 134/D. § (3) bekezdés szerinti támogatást megkapta. A 107. § (2) bekezdése nem alkalmazható.

(5) Az Országgyűlés együttesen szavaz az Alkotmány-előkészítő bizottság által a 134/E. § (4) bekezdés szerint támogatott módosító indítványokról. A 106. § (3) bekezdésében foglaltak nem alkalmazhatók.

134/F. § (1) Az Alkotmány-előkészítő bizottság feladatai ellátása érdekében szakértőket kérhet fel közreműködésre.

(2) Az Alkotmány-előkészítő bizottság ülésein csak a képviselőcsoportok által meghívott – képviselőcsoportonként legfeljebb négy – és az Alkotmány-előkészítő bizottság, illetve az Alkotmány-előkészítő bizottság elnöke által meghívott szakértők, valamint – állandó meghívottként – a Kormány képviselője vehet részt.

(3) Az Alkotmány-előkészítő bizottság ülései nem nyilvánosak.

(4) Az Alkotmány-előkészítő bizottság nyilvános meghallgatást és ülést is tarthat.

(5) Az Alkotmány-előkészítő bizottság üléseinek előkészítéséről az Országgyűlés elnöke a Főtitkárság útján gondoskodik.

(6) A 134/B.-134/F. §-ok alkalmazásában képviselőcsoport: annak a pártnak a képviselőcsoportja, amely az 1994. évi országgyűlési választásokon elért eredmény alapján képviselőcsoport alakítására jogosult lett.”

Záró rendelkezések

2. § E határozat kihirdetése napján lép hatályba, és az új alkotmány hatálybalépésének napján, legkésőbb az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti.¹²

A Házzsabály a politikai megállapodásnak megfelelően kibővült az alkotmányozás eljárási rendjével. A jogalkotó az új alkotmány kidolgozását teljes mértékben az AEB-re bízta, és alkotmánykezdeményezési, előterjesztői jogot adott a bizottság kezébe.

A kormányprogram elképzeléseihez képest az igazságügy-miniszter helyett a Házzelnök lett az AEB elnöke. A Házzbizottság mintájára a frakcióegyenlőség jegyében minden frakciónak egy szavazata volt a bizottság ülésein. Az önkorlátozás szempontjából nagyon tanulságos az AEB határozathozatali mechanizmusa: „Az Alkotmány-előkészítő bizottság határozatának meghozatalához legalább öt igenlő szavazat, valamint az szükséges, hogy a javaslatot támogató képviselő csoport

¹² Dokumentumkötet 36–37. o.

tok tagjainak száma érje el a képviselők kétharmadát” (lásd Hárszabály 134/D. § (3) bekezdése).

Az AEB ülései nem voltak nyilvánosak, ám a bizottsági szintű és a frakció szakértői állandó jelenléte erősítette a nyilvánosságot. Részt vehetett az ülésen a kormány képviselője is. Állandó szakértőként az ülések rendszeres résztvevőjeként tanúsíthatom, hogy a kormány képviselete az Igazságügyi Minisztérium részéről nem volt jellemző vagy nem volt túl erős. Nemegyszer gyakornok hölgyek jelentek meg a miniszter képviseletében. Mindez áttételesen jelezte a kormány hozzáállását az ügghöz.

63/1995. (VI. 17.) OGY határozat az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő bizottságának létrehozásáról

Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság új alkotmányának kidolgozása érdekében a következő határozatot hozza:

1. Az Országgyűlés a Hárszabály 134/B. §-ának (1) bekezdésében meghatározott feladat ellátására állandó bizottságként Alkotmány-előkészítő bizottságot (a továbbiakban: Bizottság) hoz létre.

2. A Bizottság tevékenységét folyamatosan fejt ki, üléseit a Bizottság által meghatározott napokon tartja.

3. A Bizottság tagjai tevékenységükért pótdíjra jogosultak [1990. évi LVI. törvény 2. § (1) bekezdés].

4. A Bizottság tagjai:

Elnök:

dr. Gál Zoltán, az Országgyűlés elnöke

Tagok:

dr. Avarkeszi Dezső (MSZP)

dr. Bihari Mihály (MSZP)

dr. Csákabonyi Balázs (MSZP)

dr. Csizmadia László (MSZP)

dr. Dornbach Alajos (SZDSZ)

dr. Hack Péter (SZDSZ)

dr. Hankó Faragó Miklós (SZDSZ)

dr. Szigethy István (SZDSZ)

dr. Balsai István (MDF)

dr. Kónya Imre (MDF)

dr. Kutrucz Katalin (MDF)

dr. Salamon László (MDF)

dr. Homoki János (FKGP)

G. Nagyné dr. Maczó Ágnes (FKGP)

dr. K. Csontos Miklós (FKGP)

dr. Torgyán József (FKGP)

dr. Gáspár Miklós (KDNP)

dr. Isépy Tamás (KDNP)

dr. Rubovszky György (KDNP)

dr. Varga László (KDNP)

dr. Áder János (FIDESZ)

Deutsch Tamás (FIDESZ)

dr. Szájer József (FIDESZ)

dr. Trombitás Zoltán (FIDESZ)

5. A Bizottság működési rendjének szabályait – a Hárszabály rendelkezéseit figyelembe véve – maga határozza meg.

6. A Bizottság törekedjen arra, hogy az alkotmány elveire vonatkozó javaslatot 1995. december 31-ig, míg az új alkotmány szövegére vonatkozó javaslatot az alkotmány elveinek előzetes elfogadását követő kilenc hónapon belül az Országgyűlés elé terjessze.

7. E határozatot az elfogadása napjától kell alkalmazni.¹³

Az AEB az elnökkel együtt 25 tagú testületként jött létre. A frakciók egyenjogúsága alapján a 6 frakció 4-4 képviselője lehetett jelen. A Hárszabály-módosítás nem engedte befogadni önálló résztvevőként a parlamentben újonnan alakult MDNP frakciót.

Az AEB akkor volt határozatképes, ha legalább 5 frakció 1-1 képviselője jelen volt. Az AEB összetételéből látható, hogy tagjainak többsége jogász, közülük többen résztvevői voltak az 1989–90-es Nemzeti Kerekasztal alkotmányozásának, vagy 2011-ben az Alaptörvény elfogadásának is.

¹³ Dokumentumkötet 38–39. o.

5. A NÉGY ÉV KRÓNIKÁJA, SZAKASZOLÁSA

Véleményem szerint a négy év korszakolása alkotmánytörténetileg a következő lehet:

- a) A lassú rákészülés ideje: a kormányprogram elfogadásától (1994. július 15.) az AEB alakuló üléséig (1995. június 22.). Ezalatt az időszak alatt két fontos alkotmányozási esemény történt:
 - kétharmaddal elfogadva megszületett 3 fontos alkotmánymódosító törvény (az egész ciklusban 6 alkotmánymódosítás volt). Az 1994. évi LXI. törvény bevezette a közvetlen polgármester-választást. Az 1994. évi LXXIII. törvény a kollektív nemzetiségi ombudsman helyett az egyszemélyes mellett döntött, végül az 1994. évi LXXIV. törvény a 15 tagú Alkotmánybíróságot 11-re csökkentette.¹⁴
 - a kormányhatározat alapján elkészültek a korábban már idézett alkotmánykoncepciók. Nagy vitakérdés volt, hogy melyik koncepció mentén haladjon tovább az alkotmányozó. Az igazságügy-miniszteri koncepciót ugyanis a politikai megállapodás alapján az AEB sem fogadhatta el kizárólagos hivatali verzióknak.
- b) A második korszak az új alkotmány születésének a „reménye”. Ez az AEB alakuló ülésétől (1995. június 22.) a szabályozási elvek parlamenti váratlan leszavazásáig tart (2006. június 27.).
- c) A harmadik korszak az átdolgozás időszaka (1996. július 3-tól 1996. december 17-ig). E korszak egyetlen jogilag releváns „féleredménye” a 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről.¹⁵
- d) A negyedik korszakban (1997. január 7-től 1998. március 10-ig) kísérletek történtek az alkotmány normaszövegének a megalkotására. Az „utánlövés” korszak egyben az alkotmányozási konszenzus felbomlásának az ideje is. Újra kétharmaddal elfogadott máig vitatható alkotmánymódosítások születtek. Az 1997. évi LIX.

¹⁴ Magyar Közlöny 98. szám. 1994. október 6. 3063. o.; Magyar Közlöny 117. szám. 1. kötet. 1994. december 2. 3976. és 3977. o.

¹⁵ Dokumentumkötet 973–996. o.

alkotmánymódosító törvény jelentős alkotmányrevíziót hozott, igazságszolgáltatási reformot hajtott végre, bevezette az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot, továbbá alkotmányos intézménnyé tette a népszavazást, erősen korlátozva azt. Az 1997. évi XCVIII. alkotmánymódosító törvény rögzítette a választások időpontját, és leszállította a népszavazás eredményességi mutatóját.¹⁶

6. AZ ALKOTMÁNY-ELŐKÉSZÍTŐ BIZOTTSÁG MUNKÁBA LENDÜL, A KUDARC

Az AEB 1995. június 22-én tartotta meg alakuló ülését, ezt követően folyamatosan ülésezett (1998. március 4-ig). „A bizottság 1995. október 5-e és 1996. január 18-a között 18 ülésen döntések sorozatával alakította ki álláspontját az egyes koncepcionális kérdésekben. Titkarsága e döntéseknek megfelelően készítette el február közepére a koncepciótervezet egységes szövegét. A frakciók észrevételei alapján újabb egyeztetések után alakult ki a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló, H/2252. irományszámú országgyűlési határozati javaslat, amelyet az Alkotmány-előkészítő bizottság 1996. március 28-án nyújtott be az Országgyűléshez.”¹⁷

Az AEB működésének első, 1996. március 28-ig tartó szakasza talán a legjelentősebb, mert tartalmaz és színvonalas vitákban elkészítette és benyújtotta az Országgyűlésnek a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatot (H/2252. számú iromány).¹⁸

A szabályozási elvek az alkotmányjogász szakma mérvadó többségének véleménye szerint színvonalas, tömör, mintegy 30 oldalnyi dokumentum. Szerkezete alapvetően más, mint az 1989-es ideiglenes alkotmány örökölt szerkezete. A preambulomot követően 7 részből állt:

¹⁶ Magyar Közlöny 63. szám. 1997. július 15. 4585. o.; Magyar Közlöny 93. szám. 1997. október 15. 6446. o.

¹⁷ Somogyvári István: Dokumentumkötet 25. o.

¹⁸ Dokumentumkötet 41–68. o.

- általános rendelkezések (szuverenitás, terület, népesség, főhatalom);
- az emberi és állampolgári jogok, ezek alkotmányos korlátai, biztosítékai;
- jogrendszer, jogalkotás (külön kiemelendő a kétharmados törvények „helyretétele”);
- az állam (e fejezetben megjelenik a közigazgatás és a gazdasági alkotmányosság);
- rendkívüli helyzetek;
- alkotmányvédelem;
- átmeneti, záró rendelkezések.

A szerkezet és a tartalom jobban hasonlít a későbbi Alaptörvényhez, mint a 89-es átmeneti alkotmányhoz, természetesen az alapelvek szintjén.

A javaslat parlamenti vitája 1996. május 22. és június 27. között zajlott a T. Házban. Illusztrációként következzen néhány az Országgyűlési Naplóból vett idézet az általános vitából, amelyek önmaguktól beszélnek:

DR. GÁL ZOLTÁN, az Alkotmány-előkészítő bizottság elnöke: „Talán nem túlzás az előző kis közbiztonság ellenére is, ünnepinek vagy történelminek mondani ezt a pillanatot, amikor a magyar Országgyűlés megkezdte a köztársaság új alkotmányának szabályozási elveiről szóló javaslat vitáját. Megvannak ugyanis a reális feltételei annak, hogy megalkothatjuk az ország olyan első, teljes frott alkotmányát, amelyet szabad elhatározásunkból, külső kényszerek nélkül hozhatunk létre. Csak rajtunk múlik, hogy miként és mikor élünk ezzel a lehetőséggel. Tisztelt Országgyűlés! Az önök előtt fekvő szabályozási elvek három pillérre támaszkodnak. A magyar alkotmánytörténet értékeire, a modern európaiság közbiztonsági hatásaira, és az új magyar parlamentarizmus bevált alkotmányos megoldásaira.”¹⁹

DR. VASTAGH PÁL igazságügy-miniszter: „Nem kényszerhelyzet van. Van az országnak frott, hatályos működőképes alkotmánya, vi-

¹⁹ Dokumentumkötet 69. o.

szont van egy kedvező esély, tisztelt képviselőtársaim. Kedvező esély, amely a politikai és a szakmai feltételek törekény egyensúlyán alapulva megadhatja annak a lehetőségét, hogy valóban új alkotmányt fogadjunk el. Ennek az esélynek a kialakulásában, és kérem, ne tekintsek szerénytelenségnek, ennek megteremtésében nagy szerepe volt és van a koalíciós pártok politikatörténetünkben páratlan önkorlátozásának. Annak, hogy lemondtak a hatályos alkotmányban meghatározott alkotmányozási feltételekről, és olyan eljárási szabályokat alakítottak ki, amelyek az ellenzéki pártok számára a teljes, egyenlő részvétel lehetőségét teremtették meg.”²⁰

Dr. HACK PÉTER, az SZDSZ képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Magyarország 1100 éves történelmében most először tárgyalja demokratikusan megválasztott népképviselői Országgyűlés a magyar alkotmányt. Vitathatatlanul történelmi pillanatoknak lehetünk a részesei. Nemcsak a múlt távlatában történelmi azonban ez a pillanat – megítélésünk szerint –, hanem történelmi abból a szempontból is, hogy egy történelmi lehetőség nyílik meg az 1994-ben megválasztott törvényhozás számára. Lehetőség arra, hogy lezárja azt a rendszerváltó közbiztonsági folyamatot, hangsúlyozottan közbiztonsági részét ennek a folyamatnak, amely 1989-ben a háromoldalú tárgyalásokkal, a nemzetközi szakirodalomban is alkotmányos forradalomnak nevezett reformfolyamattal megindult. Ezért a szabaddemokraták képviselőcsoportja nevében, a magunk részéről fontosnak tartjuk, hogy ezzel a lehetőséggel – ami most megnyílt előttünk – éljünk.”²¹

G. NAGYNÉ DR. MACZÓ ÁGNES, az FKGP képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Azért is figyelemre méltó az érvényben lévő ideiglenes kerekasztal-alkotmány, mert az szinte teljesen megegyezik a most benyújtott koncepcióval. Nagyon úgy néz ki, hogy ezzel az ideiglenes kerekasztal-alkotmánnyal is úgy járunk, mint a hazánkban ideiglenesen állomásozó szovjet csapatokkal. Tehát egy óriási nagy blöff, hogy itt egy új alkotmány van. Sokat hangoztatjuk, hangoztatja főleg a kormány, hogy itt nincs is más alternatíva. Bár ők szívesen

²⁰ Dokumentumkötet 75. o.

²¹ Dokumentumkötet 79. o.

elmélyednének más vélemények tanulmányozásában, szívesen meghallgatnának más elképzeléseket, de milyen sajnálatos, hogy ilyenek nincsenek. Emlékezhet azonban mindenki, hogy amikor a tisztelt Ház elé terjesztettem új alkotmánytervünket, amely egy teljesen kidolgozott, részletesen elkészített munka, itt van könyvben, indoklással együtt.”²²

DR. BIHARI MIHÁLY, az MSZP képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Objektív szabályozási szükséglet van új alkotmányos tételek és jogintézmények megalkotására, az alkotmány belső koherenciájának a javítására és az alkotmányban meglévő alkotmányos jogintézmények jó néhányának a továbbfejlesztésére. Többször is és többen elmondottuk, szakmai és politikai viták során egyaránt, hogy Magyarországon nincsen alkotmányozási szükséghelyzet abban az értelemben, hogy a jelenlegi alkotmány ne lenne alkalmas a parlamenti demokrácia, a jogállam, a szociális piacgazdaság és az emberi jogok érvényesítésére. A jelenleg hatályos alkotmány eddig is képes volt és ezután is képes lenne az európai mércével mért parlamenti demokrácia és jogállam alkotmányos kereteinek a garantálására. Ilyen értelemben nincsen alkotmányozási szükséghelyzet Magyarországon. Ennek ellenére viszont a feltételek megérették és megvannak arra, hogy forradalmi alkotmányozás nélkül, speciális és rendkívüli alkotmányozás, például alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása nélkül, egy átfogó alkotmányrevízió keretében új alkotmány szülessen. A szabályozási szükséglet és a revíziós igény mellett megvan az alkotmányozás második feltétele is, nevezetesen az, hogy a parlamenti pártok mindegyike 1994 óta egyértelműen elismeri és igényli egy véglegesnek tekinthető stabil alkotmány megteremtését. Ennek az egységesen kinyilvánított alkotmányozási akaratnak a jegyében indultak el 1995 júniusában az alkotmány-előkészítés munkálatai a parlamentben. Úgy gondolom, hogy a harmadik feltétel is megvan az új alkotmány előkészítésére; nevezetesen a magyar alkotmány- és közjogászok által kiérlelt szakmai elképzelések tömege került nyilvánosságra az elmúlt évtizedben.”²³

²² Dokumentumkötet 86. o.

²³ Dokumentumkötet 93. o.

DR. ISÉPY TAMÁS, a KDNP képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Viszont mindegyik parlamenti párt programjában kétségtelenül szerepelt az új alkotmány megalkotásának a szükségessége. Mentségünkre szolgáljon, hogy a Kereszténydemokrata Néppárt programja óvatosan fogalmazott, mert a pártprogramban az szerepel, hogy nem kerülhető meg az új alkotmány megalkotása, s ezért feltétlenül szükséges ezen időigényes törvényalkotási munka haladéktalan előkészítése. Ugyanakkor indokolt már most az alkotmány egyes rendelkezéseinek a módosítása. Tehát a program előkészítésről beszélt és nem arról, hogy kilenc hónapon belül meg kell születnie ez alkotmánynak. Egy jó alkotmány legalább évtizedekre készül, és talán egyetértés van abban is, hogy a múlt hagyományait megőrző, és a rendszerváltozást lezárva a jövőbe mutató alkotmányra van szükségünk, és joggal megkérdőjelezhető, hogy ez a rendszerváltozás például gazdaságilag befejeződött-e vagy nem. Tehát egy csapdákkal teleszórt útnak vágnunk neki, és a népszavazásba torkolló eredmény is kockázatos. Köztudomású viszont, hogy kockázat nélkül nincs siker.”²⁴

DR. SZÁJER JÓZSEF, a Fidesz képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Tisztelt Ház! A Fidesz szerint az új alkotmánynak az ezeréves magyar államiság, a százötven éves magyar polgári alkotmányosság és az alig hétéves rendszerváltás szilárd és gazdag hagyományára kell épülnie. S egy új alkotmánynak a közjogi folyamatosság jegyében kell megszületnie. Éppen ezért, szerintünk nincs szükség az 1989-ben és '90-ben kialakult demokratikus intézményrendszer alapjainak megváltoztatására. A Fidesz e tekintetben konzervatív alkotmányt szeretne.”²⁵

DR. BALSAI ISTVÁN, az MDF képviselőcsoportjának vezérszónoka: „Ebből a tényállásból, ebből a felismerésből kiindulva, A Magyar Demokrata Fórum úgy gondolta, hogy az alkotmány revíziója és egy új alkotmány előkészítése akkor és úgy szükséges, ha és amikor bebizonyosodott, hogy a jelenlegi alkotmány nem megfelelően szolgálja a társadalmat, nem megfelelően szolgálja azokat az elvárásokat, amelyekről itt nagyon sok szó esett már. Ennek alapján tehát úgy láttuk

²⁴ Dokumentumkötet 99. o.

²⁵ Dokumentumkötet 103. o.

jónak, hogy elsősorban az alkotmányos berendezkedés stabilnak bizonyult és kialakult rendjét kell vizsgálat alá venni és mérlegre tenni, hogy új megoldásokkal kell-e kísérletezni, vagy pedig a bevált és most már, ha nem túl hosszú, de mégis viharos és nehéz éveket – az alkotmányozás szempontjából és a jogintézmények működése szempontjából mondom ezeket a jelzőket – kiállt megoldásokat tartsuk meg, és azokon ne változtassunk.”²⁶

DR. SZABAD GYÖRGY, az MDNP képviselőcsoportjának vezetője: „Hadd mondjam, a Magyar Demokrata Néppárt támogat új alkotmányt abban az esetben, ha a parlamenti vita eredményeként ez az új alkotmány megfelelő tartalmat, tartalmilag és megformázásában is egyértelmű, általa helyeseltető szöveget nyer.”²⁷

Az általános és a részletes vita lezárása után a koncepció zárószavazására 1996. június 27-én került sor, íme a mindenkit meglepő történet és az első képviselői reakció.

ELNÖK: „Megkérdem a tisztelt Országgyűlést, hogy elfogadja-e az Alkotmány-előkészítő bizottság által támogatott, jegyző képviselőtársam által ismertetett módosító javaslatokat? Kérem, szavazzanak! (Szavazás.)

Kimondom a határozatot: az Országgyűlés 252 igen szavazattal, 5 nem szavazattal és 22 tartózkodással a módosító javaslatot nem fogadta el. (Taps. – Dr. Pusztai Erzsébet: Tökéletes! Bravó! A kormánypártok kinyírták az alkotmányt.) Ügyrendi kérdésben megadom a szót Áder János képviselő úrnak, Fidesz – Magyar Polgári Párt.

DR. ÁDER JÁNOS (Fidesz): Tisztelt Ház! Arra kérném a tisztelt szocialista képviselőtársakat, hogy ne szedelődzködjének még, hallgassák meg azt, amit mondani kívánok. Ugyanis példátlan dolog történt néhány perccel ezelőtt a magyar parlamentben. Az alkotmány koncepciójának szavazására gondolok, ahol öt szavazattal, de nem kapta meg a szükséges többséget az alkotmány koncepciója. Önmagában ezt tekinthetnénk véletlen balesetnek is. Azonban – és mire jó a szavazógép: világosan lehet rögzíteni, és a szavazási jegyzőkönyvből

világosan kiderül, hogy a kormány szocialista tagjai nem szavazták meg ezt az alkotmánykonceptiót. (Bekiabálás: Szégyen! Szégyen!) Ilyen értelemben új helyzet van annyiból, hogy hasadás van a kormányon belül, hiszen a kormány SZDSZ-es miniszterei megszavazták a koncepciót, a szocialista miniszterek és államtitkárok nem. (Közbeszólás: De igen! – És?) Hasadás van az MSZP frakciója és a kormány között is (Közbeszólás: Semmi közöd hozzá!), hiszen az MSZP-frakció többsége megszavazta a koncepciót, míg a kormány tagjai nem. (Közbeszólás: Botrány!) Ha megnézzük a listát, világosan lehet látni azt, hogy kik voltak azok, akik tartózkodtak a kormány tagjai közül. Egyetlen MSZP-s miniszter és államtitkár sincs, aki igennel szavazott volna. Egyetlen ember van, Gál Zoltán, az előterjesztő, aki felelős pozíciót tölt be az MSZP-ben, és megszavazta a koncepciót. (Közbeakiabálás: Képmutatás!)”²⁸

Árnyaltabban látja a balsikerű szavazást Somogyvári István: „Az Országgyűlés június 27-én szavazott – egy csomagban – az Alkotmány-előkészítő bizottság által támogatott 93 módosító indítványról. A szavazás meglepő eredményt hozott. A szükséges 257 szavazat helyett csak 252 képviselő szavazott igennel, ötven nem szavazták meg a javaslatot, 22-en tartózkodtak. Az MSZP-t leszámítva egyetlen pártban sem volt ellenszavazat. Valamennyi elutasító – hiszen a tartózkodás is annak számít – szavazatot az MSZP vezető politikusai, kormánytagok, az elnökség tagjai adták le, rajtuk kívül Tölgyessy Péter (akkor még SZDSZ képviselő) tartózkodott... A szavazási lista alapos átvizsgálása után azonban kiderült, nem csak az MSZP-n múltott a sikertelen szavazás, néhány ellenzéki frakció ugyanis viszonylag kis számban képviseltette magát a döntéshozatalkor. Képviselőik távollmaradása akarva-akaratlanul „nem” voksot jelentett. A módosító javaslatok meg nem szavazása folytán értelmét veszítette a július 3-ára kitűzött zárószavazás. Ezt felismerve az Alkotmány-előkészítő bizottság a Hárszabályban foglalt jogával élve, július 1-jei ülésén átdolgo-

²⁶ Dokumentumkötet 109–110. o.

²⁷ Dokumentumkötet 113. o.

²⁸ Dokumentumkötet 757. o.

zásra visszakérte az alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatot.”²⁹

ELNÖK: „Az Alkotmány-előkészítő bizottság tegnapi ülésén úgy határozott, hogy a Házaszabály 103. § (2) bekezdésének alapján a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslatot átdolgozásra visszakéri.

Mivel az előterjesztés részletes vitája már lezárult, ehhez az Országgyűlés hozzájárulása szükséges.

Kérdezem tehát a tisztelt Országgyűlést: hozzájárul-e ahhoz, hogy az előterjesztő az országgyűlési határozati javaslatot átdolgozásra visszakérje? Kérem, szavazzanak! (Szavazás.)

Mielőtt a határozatot kimondom, kérném Zwack Péter gépét bekapcsolni, s az ő igen szavazatával együtt 296 igen, 2 nem szavazattal, 25 tartózkodással az Országgyűlés az előterjesztés átdolgozásra történő visszakéréséhez hozzájárul.”³⁰

7. NÉHÁNY ZÁRÓGONDOLAT

A botrányos zárószavazás utáni két korszakot már nem érdemes mélyebben értékelni az új alkotmány reménye szempontjából, mert világossá vált, hogy a legnagyobb kormánypárt vezérkara a kormányprogram határozott szándéka ellenére nem akar alkotmányozni. Ez a hozzáállás a kormányprogramot is hiteltelenné tette. Féleredményként ugyan az Országgyűlés 1996. december 21-én határozatot hozott az új alkotmány koncepciójáról, ám érezhető volt az időcsúszásból és a szándékokból, hogy ebből már nem lesz új alkotmányszöveg. Az AEB titkársága később elkészítette és nyilvánosságra hozta az elfogadott koncepció alapján az új alkotmány ma is tanulságos és más európai alkotmányokkal nyugodtan összevethető normaszövegét.³¹

²⁹ Somogyvári István: Dokumentumkötet 28. o.

³⁰ Dokumentumkötet 762. o.

³¹ Dokumentumkötet 1057–1119. o.; Vö. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Az alkotmányozási kísérlet sok tanulsággal szolgált. Hiába voltak meg az alkotmányozás előfeltételei (politikai konszenzus, színvonalas szakmai háttéranyagok), intézményei (AEB), a politikai törekések a kormányon és a kormánykoalíción belül ellehetetlenítették a döntéshozatalt. A sikertelen szavazásnak két fő okát abban látom, hogy sem a kormányfő sem az igazságügy-miniszter nem úgy állt hozzá a kérdéshez, ahogy az egy felelős államférfitől elvárható. Nem érezték az alkotmánykonszolidáció történelmi jelentőségét. A másik ok a kormánykoalíció közötti ellentmondás, a kezdettől fogva két egymással versengő, liberális, illetve szociális alkotmánykoncepció léte.

Jogos a kérdés, ment volna-e előrébb a világ, ha megszületik az átfogó alkotmányrevízió? Azt gondolom, hogy apró lépésekkel, de igen. A résztvevők egészére elmondható – néhány kísérletező kedvű kivétellel (például SZDSZ újtó javaslataira gondolok, lásd. Országos Igazságszolgáltatási Tanács) –, hogy senki sem akarta fenekestül felforgatni a működő alkotmányos rendszert. A parlamenti vitában az idézetekből látható volt, kulcsszavak voltak: nincs alkotmányozási kényszerhelyzet, az ideiglenességet lezáró konzervatív alkotmányozásra van szükség, koherencia teremtés, alkotmánykonszolidáció kell stb. A vezető parlamenti kormányelit képtelen volt ezt belátni és megcselekedni.

Mehetett volna előrébb a világ, mert megszűnt volna az ideiglenességi klauzula, az 1949. évi XX. törvény továbbcipelése, a kétharmados törvények ma is nyomasztó tömege. A kormány komolytalan hozzáállása jelentősen rontotta az alkotmányba vetett hitet, az alkotmány kultúráját. A cserbenhagyásos alkotmányozás negatív módon hatott vissza:

- a társadalomra (Magyarországon 1996. április 1-én öt országos napilap hozta le a szabályozási elveket, az állampolgároktól közel 800 észrevétel érkezett, többségükben figyelemreméltó, megfontolandó javaslatok);
- a bizottságokban és a parlamenti plénumon komoly érdemi munkát végző képviselőkre (például csak a plénum vitájában a sikertelen zárószavazásig 92 képviselő 414 hozzászólása regisztrálható);

- a jogi és ezen belül az alkotmányjogi szakmára: alkotmányozás idején sohasem volt ilyen mértékben és mélységben bevonva, megkérdézve az állam- és jogtudományok egésze, beleértve az egyetemi és az akadémiai világot egyaránt;
- és végül az ellenzékre, az ellenzékkel kötött konszenzusra is.

Füstbe ment több száz munkaóra. A sikertelen szavazást követően lényegében megszűnt Magyarországon – és ez a mai napig elmondható – az alkotmány mögötti teljes parlamenti konszenzus, újrateremtődtek az árkok, a kölcsönös bizalmatlanság, 1997-ben ismét beindult a kétharmados gőzhenger.

Más államokban, ugyanezekben az években (lásd például a V4-eket, különösen Lengyelországot) sikeresebb volt a közjogi konszolidáció.

Mondhatnánk cinikusan, hogy vajúdtak a hegyek és szültek egy egeret. Ennél azért több volt ebben az alkotmányozási kísérletben, a *Dokumentumgyűjtemény* ma is haszonnal forgatható. Az események végén 1998-ban személyes véleményem az volt, hogy az alkotmányos kultúrába vetett hit nélkül, felelős alkotmányos államférfiak nélkül – hiába áll fenn minden alkotmányozási előfeltétel – alkotmányozni nem lehet.

AJÁNLOTT IRODALOM

- Az Alkotmány-előkészítő tanulmányok kötetei (sorozatszerkesztő Lamm Vanda, Közgazdasági és jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete):
 1. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója (1995.)
 2. A köztársasági elnök az új alkotmányban (szerk.: Holló András, 1995.)
 3. Jogforrások az új alkotmányban (szerk.: Rácz Attila, 1995.)
 4. A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása (szerk.: Verebélyi Imre, 1996.)
 5. Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban (szerk.: Ádám Antal, 1996.)
 6. Nemzetközi jog az új alkotmányban (szerk.: Bragyova András, 1997.)

- Debreczeni József: Kell-e új alkotmány? (Magyar Szemle, 1997. 3–4. szám)
- Földesi Tamás: Az alkotmányozás ellentmondásai (Világosság, 1995. 1. szám)
- Hack Péter: Mi legyen az alkotmánnyal? (Mozgó Világ, 1994. 11. szám)
- Halmai Gábor: Kell-e nekünk új alkotmány? (2000, 1994. 7. szám)
- Kilényi Géza: Alkotmány – alkotmányozás – alkotmánybíró (Világosság, 1994. 12. szám)
- Kocsis Miklós – Zeller Judit: A köztársasági alkotmány 20 éve. Tanulmánykötet (Palma Könyvek, Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009.)
- Kukorelli István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Az alkotmányozás közös vállalkozás. (Magyar Közigazgatás, 1994. 8. szám)
- Kulcsár Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon (Magyar Szemle, 1996. 7–8. szám)
- Majtényi László: Kié az alkotmány? Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra? (Kritika, 1994. 3. szám)
- Paczolay Péter: Az alkotmányozás csapdái (Politikatudományi Szemle, 1996. 1. szám)
- Pokol Béla: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről (Politikatudományi Szemle, 1996. 3. szám)
- Sajó András: Az önkorlátozó hatalom (különösen „Az alkotmány, mint félelem és fogadás” című fejezet, KJK – MTA ÁJL, Budapest Budapest 1995. 18–77. o.)
- Samu Mihály: Alkotmányozás, alkotmány, alkotmányosság (Korona Kiadó, Budapest Budapest 1997.)
- Somogyvári István: A magyar alkotmányozás 1988–2008 (In: Magyarország politikai évtuszkönyve: A magyar demokrácia kormányzati rendszere (1988–2008), szerk.: Sándor Péter, Stumpf Anna, Vass László, DKMK, Budapest Budapest 2009.)
- Somogyvári István: Alkotmányozás Magyarországon, 1994–1996 (Társadalmi Szemle, 1996. 10. szám)
- Somogyvári István: Az Igazságügyi Minisztérium alkotmánykonceptiója (Társadalmi Szemle, 1995. 8–9. szám)
- Somogyvári István: Húsz éves a köztársasági alkotmány (Közjogi Szemle, 2009. 3. szám)
- Somogyvári István: Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmánytervezetek – Melléklet: történeti alkotmány-szövegek (In: Magyarország politikai évkönyve 2010-ről)
- Szalay Péter: Az alkotmány változásai az elmúlt évszázad utolsó évtizedében (In: Schmidt Péter ünnepi kötet, 303–356. oldal)

- Takács Albert: Az alkotmányozás céljai és feltételei (Világosság, 1995. 1. szám)
- Tölgyessy Péter: Folytonos alkotmányozás (In: Az alkotmány kommentárja I., szerk.: Jakab András, Századvég Kiadó, második javított, bővített kiadás, Budapest Budapest 2009. XI-XXIV. o.)

A RETÖRKI számára készült dokumentáció.

In: *Jogtörténeti Parerga. Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére.* (Szerkesztette: Gosztanyi Gergely – Révész T. Mihály). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2018. 159–177. o.

4. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogállása a rendszerváltozás éveiben

1) NEMZETISÉGI KÉRDÉS A SZOCIALIZMUSBAN

A nemzetiségi politika a szocializmusban a párt szövetségi politikájának részeként működött, meglehetősen ideologikusan és kevésbé alapjogias szemlélettel. A téma korabeli kutatói – például Kővágó László – könyveikben világosan leírták „házánk nemzetiség politikáját”.¹

A Kossuth Könyvkiadónál 1984-ben megjelent könyv „Együtt a nemzetiségekkel” hűen kifejezte ennek a politikának a lényegét.²

A három lábon álló szocialista politikai intézményrendszer – az egypárt (MSZMP), az állam, a társadalmi szervezetek – az utóbbiban képzelte el a nemzetiségi kérdés megoldását. A proletárdiktatúra állama gyorsan a 40-es, 50-es években létrehozta a majdnem egynevű nemzetiségi szövetségeket. Ezek a rendszerváltozásig működő szervezetek a következők voltak:

- Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége (1945);
- Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége (1948);
- Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége (1949);
- Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége (1955).

Az MSZMP KB PB 1968. szeptember 17-i nemzetiségi határozata már nagyobb mozgásteret engedett a direkt pártirányítás alatt működő szövetségeknek és megfogalmazta az anyaországok viszonylatában a

¹Kővágó László: A magyar kommunisták és a nemzetiségi kérdés. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1985.

Uő.: Nemzetiségek a mai Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1981.

²Együtt a nemzetiségekkel. Nemzetiségi politika a mai Magyarországon. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984.

nemzetiségek ún. „híd” szerepét is. A nemzetiségi szövetségek a Hazafias Népfront keretében működtek, vezetőik tagjai voltak a Hazafias Népfront Országos Tanácsának. Pontosán írta le a témával kapcsolatos szakirodalom a korabeli helyzetet:

„Az MSZMP nemzetiségi politikájának végrehajtása során a Hazafias Népfontra és különösen az ún. nemzetiségi demokratikus szövetségekre támaszkodik. A négy nagyobb nemzetiségi csoportnak (dél-szláv, német, román, szlovák) önálló nemzetiségi szövetsége van. E szövetségek különböző időpontokban jöttek létre és tevékenységük mai formája, tartalma is fokozatosan alakult ki.”³

A nemzetiségi szövetségek a Népfronthoz hasonlóan sajátos, kis-megfoghatatlan szervtípusok voltak és bár alapszabályuk volt, sem egyéni tagsággal, sem helyi szervezetekkel nem rendelkeztek.

A nemzetiségek jogait alapvetően az egyenjogúság felől közelítette meg a szocialista alkotmány és az ezt kommentáló jogtudomány. Az alkotmány rendelkezései a következők voltak:

Az 1949. évi XX. törvény eredeti szövege szerint:

„49. §. (1) A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek.

(2) A polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az anyanyelvén való oktatásnak és nemzeti kultúrája ápolásának lehetőségét.”

Ezt a szöveget pontosította és egészítette ki az 1972. évi I. törvény az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről:

„61. §. (1) A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek.

(2) Az állampolgároknak nem, felekezet vagy nemzetiség szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

³ Fűrész Klára: Nemzetiségi egyenjogúság a Magyar Népköztársaságban. Acta Facultatis Tomus XIII. ELTE ÁJK, Budapest, 1971. 201. o.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az egyenjogúságot, az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, saját kultúrája megőrzését és ápolását.”

Külön kiemelendő a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény 9. §. (1) bekezdése, miszerint:

„9. §. (1) A tanács tevékenysége során:

e) érvényre juttatja a nemzetiségek jogait;”

Az egyenjogúságra koncentráló szakirodalom általában három nemzetiségi jogot vezetett le visszatérően az alkotmányból: „Mind ezek alapján a Magyar Népköztársaság Alkotmánya a következő jogokat biztosítja a nemzetiségek számára:

- az anyanyelv használatának joga,
- az anyanyelven történő oktatás joga,
- a nemzeti kultúra ápolásának joga.

A területi autonómia kialakításának vagy esetleg az önrendelkezési jog megadásának felvetése a Magyar Népköztársaságban élő nemzeti-iségek objektív helyzetének (létszám, területi megoszlás stb.) ismeretében irreális lenne.”⁴

A rendszerváltozás éveire közeledve a szakirodalom már érzékeli a kérdés összetettségét, nemzetközi összefüggéseit és felvetik a kollektív nemzetiségi jogokat is. „Alkotmányunk az egyenjogúság elvét a következőképpen rögzíti: „A Magyar Népköztársaság állampolgárai a törvény előtt egyenlők, és egyenlő jogokat élveznek”. Alaptörvényünk három kérdéskört emel ki: a nemek, a felekezetek és a nemzetiségek egyenjogúságát. Ezeknek a kiemelése – hasonlóan más szocialista országok alkotmányaihoz – azzal magyarázható, hogy a polgári társadalmakban, köztük az 1945 előtti Magyarországon, a jog-egyenlőséget e területeken sértették meg leginkább.

A nemzetiségi egyenjogúság az egyik legösszetettebb és legproblematisabb területe a jogegyenlőségnek. A Föld közel 200 államának

⁴ Fűrész uo. 199. o. Lásd továbbá Budzsákia Mátyás: Nemzetiségi egyenjogúság és jogok a Magyar Népköztársaságban. Állam és igazgatás 1974. 9. szám. 785–801. o.

túlnyomó többsége soknemzetiségű, s bennük 10-15-ször annyi nép vagy népcsoport él. A nemzetiségi egyenlőség egyrészt úgy merül fel, mint az adott államban élő különböző nemzetiségekhez tartozó állampolgárok egyéni joga, másrészt a nemzetek, népek, nemzetiségek közösségi (kisebbségi-jogvédelmi, területi-önkormányzati, önrendelkezési) jogaként is felvethető a kérdés.

A Magyarországon ma élő viszonylag csekély számú német, szlovák, délszláv és román nemzetiségre a területi szétszórtság jellemző. Ilyen szórványnemzetiség létezése esetén elsősorban az egyéni nemzetiségi jogok biztosítása az elsődleges, de természetesen szükség van olyan kollektív nemzetiségi jogokra, amelyek nem kötődnek a területi autonómiához. Mindezekre figyelemmel az alkotmány az anyanyelv használatának jogát, az anyanyelven történő oktatás jogát és a nemzeti kultúra ápolásának jogát egyaránt biztosítja a nemzetiségek számára. A nemzetiségek kollektív joga egyesületek, érdekképviselői szervezetek létrehozása; jelenleg négy nemzetiségi szövetség tevékenykedik a Hazafias Népfront keretén belül. A nemzetiségi szövetségek vezetői a magyar parlamentnek az országos lajstromon megválasztott képviselői.⁵

A tudományos szakirodalomban is elkezdődött a „felvilágosodás”, különösen Joó Rudolf és Kiss Gy. Csaba munkái járták körül teljes körűen és hitelesen a nemzetiségi önrendelkezés, az önkormányzatiság, továbbá az egyenjogúság kérdéskörét.⁶

Megélénkült a nemzetiségekkel foglalkozó tárgyilagos történelmi irodalom is. Jó példája ennek Ács Zoltán, könyvészetileg is szép munkája.⁷

Összegzőként megállapítható, hogy az egypártrendszer az említett egyéni jogokon kívül kisebbségi jogintézményeket nem ismert.

⁵ Állami intézmények a politikai rendszerben (Szerkesztette: Halász József, Sári János). Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1987. 92–93. o.

⁶ Joó Rudolf: Nemzeti és nemzetiségi önrendelkezés, önkormányzatiság, egyenjogúság. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984. Uő.: Etnikumok és regionalizmus Nyugat-Európában. Gondolat Kiadó, Budapest, 1988.

Kiss Gy. Csaba: Nálunk és szomszéd nemzeteknél. Jelenkor Kiadó, Pécs, 1994.

⁷ Ács Zoltán: Nemzetiségek a történelmi Magyarországon. Budapest, 1984.

2) A NEMZETISÉGI KÉRDÉS MEGJELENÉSE 1989-BEN, A NEMZETI KERÉKASZTALNÁL ÉS AZ UTOLSÓ RENDI ORSZÁGGYŰLÉSSEN

A rendszerváltókat, különösen az újonnan belépő pártokat erős nemzetpolitikai felelősség hatotta át, nagyobb figyelem kísért a határokon túli magyarok sorsát, mint – ezzel összefüggésben – a hazai nemzetiség helyzetét. Jó példa erre az alkotmány úgynevezett felelősségi klauzulájának (6. §. (3)) konszenzusos létrejötte, ellentétben az országgyűlési képviseletre leszűkülő nemzetiségi jogállási vitákkal. Szólnunk kell röviden erről is, mivel a magyar nemzetiségi szabályozást mindig motiválta, hogy mi is ugyanezt várjuk el a kisebbségben élő magyarok államaitól, együttműködve velük.

A kezdeti alkotmányozási elképzelések szerint az Alkotmány az általános rendelkezések között csupán a Magyar Köztársaság külpolitikájának alapelveit sorolta volna fel.⁸ Ezekből az alapelvekből még hiányzott a felelősségi formula, amely a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon az I/1. munkabizottság vitáiban jelent meg először szövegszerűen, az Ellenzéki Kerekasztal javaslatára.⁹ A szövegjavaslat a következőket tartalmazta: „A Magyar Köztársaság előmozdítja a határain kívül élő magyarsággal való kapcsolatok ápolását.”

Kétségtelen, hogy hasonló gondolatokat fogalmaztak meg korábban az MSZMP akkori külpolitikusi is, ez volt a Kerekasztalnál megkötött alkotmányozási konszenzus alapja.

A gondolat politikai tartalmáról lényegében nem volt vita, éppen ez a látványos konszenzus nehezítette a pontos közjogiasítást, jogi nyelvre való lefordítást. A közjogiasítást az 1989. évi XXXI. törvénynek az Alkotmány „Általános rendelkezések” című 1. fejezete új szövegét tartalmazó 2. §-a végezte el. Az alkotmánymódosító törvénytől megállapított új szöveg: „A Magyar Köztársaság felelősséget érez

⁸ Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei. 1989. január 30.

⁹ A rendszerváltás foratókönyve. VI. kötet. Budapest, 2000. Új Mandátum Kiadó. 50–51. o.

a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását”.¹⁰

A sajátos történelmi körülmények között létrejött jogi norma, az alkotmány 6. § (3) bekezdése lényegében az Alaptörvényig hatályban volt.

Az indokolása a következő: „Az első és második világháborút követő békeszerződések nyomán kialakult európai határok realitását – tekintettel a világpolitikai erőviszonyokra, szövetségi rendszerünkre – nem lehet kétségbe vonni, ez azonban nem jelenti azt, hogy a kialakult sajátos nemzetiségi viszonyokra ne kellene fokozott figyelmet fordítani. Ezért az Alkotmány is rögzíti, hogy a határainkon túl lévő magyarság tekintetében az anyaország jelentős szerepet kíván betölteni.”¹¹

A felelősségi tételt a fenti indokolás szerint a nemzetközi *status quo* elvének elfogadásával együtt alkotta meg az alkotmányozó hatalom.

Figyelemre méltó az előterjesztő igazságügyi miniszter néhány gondolata az általános rendelkezések jogi tartalmára nézve. „Elvi kérdés azonban, hogy egy modell, az ideológiailag semleges politikai rendszer alapjául szolgáló Alkotmány ne szóljon olyan kérdésekről, amelyeknek nincs valóságos jogi tartalmuk. Csak jogilag is értelmezhető alapelveket állapíthat meg.”¹²

Az előterjesztő szóbeli indokolása azt erősítette meg, hogy nem csupán nemzetpolitikai tételről, külpolitikai államcélról van szó, hanem jogilag is értelmezhető alapelvről.¹³

Az 1989-es évben a nemzetiségek jogállása vissza-visszatérően a nemzetiségek parlamenti képviselőire szűkölt. Annak ellenére, hogy a Németh-kormányban megvolt a szándék a komplex jogállami, jog- és érdekvédelmi törvény megalkotására. A kormány 1048/1989. (IV.

¹⁰ Magyar Közlöny, 1989. október 23. 1220. o.

¹¹ Uo. 1231–1232. o.

¹² ON. 4903.

¹³ Kukorelli István: A „felelősségi klauzula” – az Alkotmány 6. § (3) bekezdésének értelmezési lehetőségei. In: Tóth Judit (szerk.): Schengen, a magyar-magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában. Budapest, 2000. Lucidus Könyvkiadó. 175–179. o.

24.) MT határozata létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumot, később ennek segítségével a Kisebbségi Titkárságot.¹⁴ Ezek az intézmények – ez később kiderül az igazságügyi miniszter expozéjából is – jóval szélesebb körűen és intézményesen gondolkodtak.

A NEKA tárgyalásokon a nemzetiségeket, azok érdekeit lényegében mindenki, konkrétan senki sem képviselte, nem voltak jelen a társadalmi szervezeteket megjelenítő harmadik oldalon sem. Országgyűlési képviselőtüket az EKA, de mondhatni a NEKA egésze is egyértelműen elvetette. Így született meg az 1989. évi XXXI. törvény 68. §-a, amely általánosságban rögzítette a nemzetiségek jogállását:

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételiüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.”

A 68. §. részletes indokolása szerint:

„15. Történelmünk sajátossága, hogy az országunkban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek államalkotó tényezők. Ezért a javaslat megfogalmazza a nemzeti és nyelvi kisebbségeknek a nemzeti azonosságtudathoz való jogát, amelybe beleérti a saját kultúrát, a saját nyelvet és egyéb nemzeti sajátosságokat is. A nemzetiségek és más kisebbségek sajátos híd szerepet töltenek be a különböző államok és nemzetek között, jogaik biztosítása éppúgy nem adomány, mint bármely más szabadságjogé. Ezért a kisebbségvédelem biztosítása mindenképpen indokolt.”

A homályos fogalmak (államalkotó tényezők, kollektív részvételük a közéletben) a nemzetiségi képviselők kezdeményezésére kerültek be az alkotmány szövegébe.¹⁵

¹⁴ Várfalvi Attila: A nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben. Társadalmi Szemle 1995/7. sz.

¹⁵ Papp András László: Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 222. o.

A nemzetiségek országgyűlési képvisellete a választójogi törvény (1989. évi XXXIV. törvény) vitájában éleződött ki ismét. Az általános vita első hozzászólója Jakab Róbertné, az Országgyűlés akkori alelnöke, maga is nemzetiségi vezető, éles szavakkal bírálta a NEKA kompromisszumait és elutasította a törvényjavaslatot:

„S akikről beszélek, elsősorban természetesen a nemzetiségek, azoknak nem lesz esélyük kollektív parlamenti képviseletre. Miért? Közismert tényeket mondok. Először: egyéni választókerületben nem indulhatnak, mivel egy tömbben – ahogy miniszter úr elmondta – 70 ezer, de Kereszti Csaba képviselőtársam véleményét is idevéve, 30-40 ezer egyféle nemzetiségi lakos Magyarországon együtt nem található. Diaszpórában élünk, vegyesen, a települések túlnyomó többségén kisebbségben. Másodikként: ugyanez oknál fogva kizárt a területi elven alapuló képviselet. Tizenkilenc megyénkben 18-ban élnek nemzetiségi. És csak harmadikként mondom: mivel a nemzetiségi lakosság politikai nézetek dolgában ugyanolyan sokszínű, mint a többségi nemzet, nem várható, hogy egyetlen párt mögött sorakozna fel. Hadd hangsúlyozzam azonban azt az evidenciát is, hogy a kisebbségek kollektív érdekeinek képviselete nem vethető alá pártérdekeknek. Mint ahogy az is tény, hogy a választók érdekeinek egy része anyanyelvtől független.”¹⁶

A vitában több képviselő is hozzászolt, sőt, konkrét, szövetszerű képviselői módosító javaslatot nyújtottak be a nemzetiségi képviseletről.¹⁷

A kormány a vita végén ígéretre kényszerült, hogy külön törvényt fog beterjeszteni – jobb meggyőződése ellenére – a nemzetiségek parlamenti képviseletéről. Ehhez azonban módosítani kellett az alkotmányt is. Ez a módosítás az 1990. évi XVI. törvénnyel történt meg, amely több vonalon szakított az 1989. szeptember 18-ai kerekasztalos megállapodással (például a köztársasági elnök parlament általi választásával). Ilyen szakítás volt a nemzetiségek direkt országgyűlési képviseletének alkotmányba emelése is.

¹⁶ ON. 5045–5046. o.

¹⁷ Lásd. Papp András László uo. 223. o.

Az 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, az Alkotmány 68. §-át a következő (3) bekezdéssel egészítette ki:

„(3) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.”

A kiegészítés részletes indoklása a következő volt:

„Az Alkotmány 68. §-ának (1) bekezdése kimondja: A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők. A javaslat ezt a szabályt tölti ki tartalommal – a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogos követelése nyomán –, amikor úgy rendelkezik, hogy a törvényhozó és az önkormányzati szervezetekben kötelezővé teszi a kisebbségek képviseletének biztosítását. A javaslat értelmében a választójogi törvény szabályai szerint megválasztott háromszáznolcvanhat képviselőkön kívül az Országgyűlés – külön törvényben meghatározott módon és számban – maga választja – kooptálja – tagjai közé a kisebbségek képviselőit. Az Alkotmány e rendelkezését megfelelően figyelembe kell majd venni a tanácsai önkormányzatok választásának szabályozása során.”

Az alkotmány végrehajtására – igazi jogi csemegeként – megszületett az 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről:

„Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a (3) bekezdésének végrehajtására a következő törvényt alkotja:

1. § A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek), az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.

2. § (1) A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.

(2) A jelölő bizottság az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselők közül, továbbá a pártokhoz

nem tartozó képviselők által kijelölt képviselők¹⁸ áll. A jelölő bizottság a javaslattétel előtt köteles kikérni a kisebbségek érdekképviselői szervezeteinek véleményét.

3. § Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőit titkos szavazással választja meg.

4. § Ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, a jelölő bizottság legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.

5. § (1) Az e törvény alapján megválasztott országgyűlési képviselő jogállása azonos a többi képviselőével.

(2) Ha az e törvény alapján megválasztott képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezése előtt szűnik meg, helyére új képviselőt kell választani.

6. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba."

Az 1990. március 12-én a választások előtt kihirdetett – mindössze 6 szakaszból álló törvény – valódi állatorvosi ló. Mindez kiderül a törvény parlamenti vitájából is.

Idézetek következnek a törvény parlamenti vitájából:

DR. KULCSÁR KÁLMÁN igazságügy-miniszter: „A Kormány ezt követően olyan megoldást dolgozott ki, amelynek lényege az volt, hogy egykamrás Parlamentben, nem elsősorban országgyűlési képviselő útján, hanem komplett intézményrendszer kialakításával célszerű elérni a nemzeti kisebbségek politikai befolyásoló szerepének a biztosítását.

Ennek intézményes formái lehetnének: először a nemzeti etnikai, nyelvi kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, aki e joggal kapcsolatos véleményeket, panaszokat az Országgyűlés elé tárja, és közreműködik az esetleges jogsértések orvosolásában. Indokolt lehet továbbá a nemzeti kisebbségek képviselőiből a Kormány tanácsadó szerveként nemzetiségi tanácsot felállítani, amely valamennyi, a kisebbséget érintő kérdésben véleményt nyilvánít a Kormány döntései előtt. Végül a legfőbb döntéshozó fórum, az Országgyűlés munkájában is részt vehetnének a nemzeti kisebbségek küldöttei állandó meghívottakként, tanácskozási joggal, így a Parlament vitájában módjuk nyílna érdekeik érvényesítésére.

Tisztelt Országgyűlés! Az itt felsorolt megoldásokkal a nemzeti kisebbségek vezetői nem értettek egyet, ragaszkodtak a garantált parlamenti képviselőhöz.”¹⁸

DR. NAGY JÓZSEF, a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság elnöke: „Abban alakult ki egyetértés, hogy erre a törvényre, a nemzetiségek, kisebbségek országgyűlési képviselőt biztosító törvényre szükség van. Abban azonban már rendkívül eltérőek voltak a vélemények, hogy ez a törvényjavaslat jó-e vagy sem. Különösen a bizottság ülésén résztvevő kisebbségi és nemzetiségi érdekképviselők megbízottai, képviselői bírálták rendkívül élesen ezt a törvényjavaslatot. Bár korábban az Igazságügyi Minisztérium képviselője, és most a miniszter úr is elmondotta azt, hogy ettől a törvényjavaslattól eltérő jellegű, valamilyen másfajta javaslat előterjesztésére a mai egykamrás parlamenti modell és az elfogadott választójogi törvény nem ad lehetőséget. Mindemelllett, – ahogyan már említettem – a kisebbségeknek és a nemzetiségeknek a bizottság ülésén résztvevő képviselői ezzel nem értettek egyet és úgy vélték, hogy olyan törvényt kellene alkotnunk, amely a számarányukat jobban kifejezi. Ebből adódóan például a magyarországi cigányság ott jelenlevő képviselői öt képviselői helyet, a Magyarországi Németek szövetsége – mint ahogyan ezt írásban az Országgyűléshez is eljutatták – három képviselői helyet, a Magyarországi Románok szövetsége és a horvátok két-két képviselői helyet igényelnek...”

Bírálat érte a delegálás tervezett módszerét is. Nem értenek egyet a kisebbségek, nemzetiségek képviselői a törvényjavaslat – úgymond – kijelölési módszerével; ezt súlyos politikai hibának és antidemokratikusnak tartják. Úgy vélik, hogy képviselőjüket az érdekelteknek kellene választaniuk.”¹⁹

DR. HORVÁTH JENŐ: „Elhangzott az eddigiek során és a bizottsági üléseken is, hogy nincsenek megelégedve azok, akik érdekében kívánnánk ezt a döntést meghozni. A kisebbségek. Nincsenek megelégedve a választás módját illetően, a számarányt illetően, a jelölést,

¹⁸ ON. 6545. o.

¹⁹ ON. 6550. o.

a delegálást illetően. És nem lehetnek megelégedve azok sem, akik a törvényességre figyelnek, akik az alkotmányos rendet kívánják fenn tartani. Mert az Alkotmány rendelkezéseivel ellentétes jogszabályt ugyan a Parlament hozhat, de később arcpírítóan szégyenkezni kell miatta...

Ez, amit most meg kívánunk oldani azzal, hogy néhány kiválasztott kisebbségnek egy-egy képviselét biztosítjuk, ez csupán egy szépségflastrom, amely sem a kérdés érdemi megoldását, sem a kisebbségek részéről megfelelő megelégedést nem fog hozni.”²⁰

PEJÁK EMIL: „Nem jó ez az előterjesztés. Túl későn fogtunk hozzá. Elmondtam a történetét. De azért a semminél jobb. Én el tudnám fogadni így is azzal, hogy majd később ezt a munkát folytatjuk, tökéletesítjük, és ezt majd nyilván egy kétkamarás rendszer oldja meg. De kérem, így, ilyen formájában jogfosztó ez a javaslat. Kollektív joguktól megfosztja. Hát micsoda dolog az, hogy a pártok képviselői összeülnek, az arra hivatott nemzetiségek helyett és majd jelölnek nemzetiségi képviselőt? Hol? Ki? Túl pártos elképzelés. Már így is kortesbeszédnek hangzottak el nemzetiségi jogok helyett. Így van?”²¹

DR. MÁNDITY MARIN: „Ha a Parlament egyetért velünk és elfogadja, akkor viszont az a kérésem és ezzel is egyetértek Peják úrral –, hogyha már a nemzetiségek kapnak képviselőt a Parlamentben, akkor ezeket a képviselőket saját maguk titkosan válasszák meg, akár egy rendkívüli kongresszuson, vagy egy országos értekezleten. Kérem, így fogadjuk el ezt a törvényjavaslatot. Köszönöm.”²²

DR. ÖRDÖGH FERENC: „A magyarországi kisebbségek képviselét szerintem sem az ombudsman, sem más nem tudja megoldani megnyugtató módon, csak a parlamenti képviselő, illetőleg – amire sajnos nem kerül sor, amit Kulcsár professzor is sajnált, amikor beterveztette az alkotmánymódosítási javaslatot – a másik kamarában való képviselő. Tehát abban nem hiszem, hogy érdemes lenne nekünk

²⁰ ON. 6552–6553. o.

²¹ ON. 6560. o.

²² ON. 6562. o.

gondolkoznunk, hogy a parlamenti képviselőten kívül megnyugtató módon tudnák-e képviseltetni érdekeiket.”²³

A törvény lényege tehát az volt, hogy a törvényben meghatározott nyolc nemzeti és etnikai kisebbség egy-egy képviselővel rendelkezik az Országgyűlésben. A kisebbségek képviselőit a kisebbségek érdekképviseleti szerveinek véleményét meghallgatva az Országgyűlés választotta volna meg az alakuló ülés (1990. május 2.) utáni 30 napon belül.

3) A 68. § ÚJABB VÁLTOZÁSA, ÉRTELMEZÉSI ZAVAROK. ALKOTMÁNYOS MULASZTÁS? 25 ÉV UTÁN – ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELET.

A kísérlet nem sikerült, az MDF–SZDSZ paktum utáni alkotmányrevízió, az 1990. évi XL. törvény újra átirta az alkotmány 68. §-át és 51. §-ában hatályon kívül helyezte a mindenki által „szeretett” 1990. évi XVII. törvényt, jogtörténeti emlékké téve azt.

A többpártrendszerre épülő parlamentarizmus belső logikájával és a vegyes választási rendszerrel a törvény valóban összeegyeztethetetlen volt és nem jelentett megoldást, ellenkezőleg, konfliktusok sorozatát szülte volna az általános szakmai vélemények szerint is.

Az alkotmány új 68. §-a az 1990. évi XL. törvény szerint ekképpen szólt:

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

²³ ON. 6567. o.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az alkotmány részletes indokolása szerint: „A javaslat emellett pontosítja az Alkotmány szövegét, amikor a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyett a nemzeti és etnikai kisebbségek szóhasználatot alkalmazza.”

Az első szabad választások utáni alkotmányszöveg konkrét módon nem nevesítette a nemzetiségek országgyűlési képviselőit. Az alkotmány szövegéből – A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztosítják – kényszerítően nem következett az országgyűlési képviselő. A szöveget értelmező szakirodalom szerint: „A szöveg ilyen módon történő dekonkretizálására több magyarázat lehetséges: lehet, hogy a jogalkotó eleve letett a kisebbségek parlamenti, illetve helyi képviselőit megvalósításáról, de valószínűbb, hogy csak a konkrét megvalósítás mikéntjében bizonytalanodott el, így általánosabb normaszöveget fogadott el, hogy nagyobb mozgástérre tegyen szert. Kimondatlanul ugyan, de nagyon fontos következménye lett a módosításnak, hogy az országgyűlési, illetve a helyi képviselő ezzel hallgatlagosan akár egymás alternatívájává is válhattak. Valamiféle képviselő biztosítása tehát továbbra is kötelező volt az Alkotmány alapján, ennek mikéntje vonatkozásában azonban szabad kezdet kapott az Országgyűlés.

Az Alkotmány 68.§-nak utolsó módosítása szintén 1990-ben, az LXIII. törvény útján történt, amikor a fenti (3)–(4) bekezdések közé új (4) bekezdést iktatott be a jogalkotó, amely kimondja, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”

E rendelkezés valós jelentése-jelentősége igen érdekes kérdés. Kétféle szerint a kisebbségi önkormányzatok rendszerére vonatkozó rendelkezés akár az Alkotmány 68.§ (1) illetve (3) bekezdése további kifejtésének, végrehajtásának is minősülhet: a kisebbségi önkormányzati rendszer által válnak részesévé a kisebbségek a nép hatalmának, illetve valósul meg képviselőik. Logikai úton értelmezve a 68.§ szövegét, a későbbi fejleményektől eltekintve valóban mondhatjuk,

hogy a kisebbségek képviselőit megvalósítása a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül történik.”²⁴

Folytatódott a majdnem negyedszázadig tartó polémia a nemzetiségek országgyűlési képviselőiről a se velük, se nélkülük szellemében, eredménytelenül. A vita első állomása volt az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata, amely megállapította, hogy az Országgyűlés törvényalkotó kötelezettségét elmulasztotta, és határidővel (1992. december 1.) felhívta ennek teljesítésére.²⁵

A határozatot sokan sokféleképpen értelmezték. Várfalvi Attila szerint: „Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselő hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviselőt biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlenegyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselő kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselő mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta. Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviselőre.”²⁶

Részben egyetérték az értelmezéssel, ez az alkotmánybírósági határozat a kisebbségi törvény és az önkormányzati rendszer létrehozatala előtt született meg, a mulasztás alapvetően erre irányul. Ugyanakkor értelmezésem szerint a parlamenti képviselőhez való jogot nem lehetett kiolvasni a határozatból, az a törvényhozó szabad mérlegelési köré tartozott. A mulasztásos vitát egyébként a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat zárta le.²⁷

²⁴ Szajbély Katalin: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselői. (In: Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica. Publ. Doct. Jur. Szeged Tomus 3. Fasc. 10. o. 173–208. Szeged 2003)

²⁵ Lásd ABH 1992. 204. o.

²⁶ Pap András László idézi Várfalvit. Uo. 227. o.

²⁷ Lásd ABH 2005. 569–570. o.

Nem követjük nyomon a parlamenti képviselőről szóló vitát, a ciklusról ciklusra kidolgozott, majd elvetett ezer apró ötletet, megtette azt a szakirodalom²⁸ és könyvében részletesen Papp András László.²⁹

Az időben haladva annyit azonban mindenképp meg kell említeni, hogy az első kisebbségi törvény (1993. évi LXXVII. törvény) 20. §. (1) bekezdése törvényi (nem alkotmányi!) szinten deklarálta: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.” A szakirodalomban csak lebegő paragrafusnak nevezett deklaráció két évtizedig üres maradt, talán nem véletlenül. Az alkotmányos alapokat, ismét nem a konkrét képviseletet, hanem a „részvételt” az Alaptörvény teremtette meg. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése így rendelkezik: „(2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”

Látható, hogy az Alaptörvény csak részvételtől beszél. A végrehajtó külön törvény az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény lett, amely bevezette a kisebbségi listát az országgyűlési választásokon. A könnyített választási matematika ellenére az

²⁸ Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. Társadalmi Szemle, 1998. 4. szám;

Győri Szabó Róbert: Kisebbség, autonómia, regionalizmus (különösen „A hazai kisebbségek parlamenti képviselete” című fejezet). Osiris Kiadó, Budapest. 2006. 407–717. o;

Kilényi Géza: Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviseletéről és a második Kamaráról MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest. 1990.;

Kolláth György: Kisebbségi képviselet: kudarcok, kritikus közelítések, kiutak. Társadalmi Szemle, 1995. 9. szám;

Petrétei József – Sükösd Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről. Tudományos Dialóg, 1998. 2. szám;

Somogyvári István: A magyar parlamenti rendszer reformja. Társadalmi Szemle, 1998. 8–9. szám;

Tóth Zoltán: Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete. Magyar Közigazgatás, 1993. 8. szám.

²⁹ Pap András László: Uo. Különösen a „Magyarországi kisebbségi képviselet: modellek a Házban” című fejezet. 215. o.

első megmérettetéskor (2014) egyetlen nemzetiség sem szerzett mandátumot, a 2018-as választásokon pedig egy (német) mandátum született, így előre lépett a „pótintézmény”, a nemzetiségi szószóló, amely újabb kuriózuma a nemzetiségi jognak, például az egységes képviselői jogállás viszonylatában.³⁰

4) A NEMZETISÉGI ÜGYEKET SZOLGÁLÓ, KÉPVISELETI, IGAZGATÁSI ÉS JOGVÉDELMI SZERVEK LÉTREJÖTTE. AZ ELSŐ NEMZETISÉGI TÖRVÉNY MEGALKOTÁSA.

A rendszerváltozás éveiben a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről folytatott militáns küzdelem lehet az oka annak, hogy a róluk szóló komplex törvény elfogadása három évet késett. Pozitívuma ugyanakkor a rendszerváltó vitáknak, hogy az átkoshoz képest elkezdődött az intézményekben való alapjogias gondolkodás, az ügyért viselt állami felelősség tisztulása, az érdekképviselet és az alapjogvédelem fogalmainak különválása.

Hangsúlyozni kell, hogy az állam – nemzetiségi ügyekért felelős – három szervtípusának az alapjait a rendszerváltó évek teremtették meg:

- fontos intézmény a nemzetiségi ügyekért viselt kormányzati felelősség („nemzetiségi igazgatás”), amely nézetem szerint a mindenkori miniszterelnökhöz közeli megoldás kell, hogy legyen. Korábban szó volt a Németh-kormány által létrehozott nemzetiségi kollégiumról. Az első szabad választások után az Antall-kormány a 34/1990. (VIII. 30.) Korm. rendelettel létrehozta a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, amely 1990-ben megkezdte működését (a Hivatalról lásd még 125/2001. (VII. 16.) Korm. rendelet);
- az alkotmány már 1989-ben a 32/B. §-ban meghonosította az ombudsman intézményét, amely lehetővé tette egyes alkotmá-

³⁰ Móri Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. Magyar Jog, 2015/10. szám. 584–592. o.

nyos jogok védelmére külön biztos választását. Az 1990. évi XL. törvény konkretizálta a külön biztost, és már önálló alkotmányos intézményként nevesítette a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát. A 32/B. §. (2) bekezdése szerint: „(2) A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.”

Az intézmény felállítására az ombudsmantörvény késése miatt is (1993. évi LIX. törvény) csak 1995-ben került sor a 84/1995. (VII. 6.) országgyűlési határozattal. Ezt követően a nemzetiségi biztos évente rendszeresen beszámolt az Országgyűlésnek. A beszámolók önmagukért beszélnek, összefoglalják a magyarországi nemzetiségi kérdés egészét, alakították és alakítják az alkotmányjogon belül kialakuló úgynevezett nemzetiségi jogot.³¹ Az Alaptörvény, amely az „egy a biztos” koncepcióra épült, meghagyva feladatkörét, helyettesse fokozta le a nemzetiségiekért felelős ombudsmant. A 30. cikk (3) bekezdése szerint: „(3) Az alapvető jogok biztosát és helyetteseit az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hat évre választja. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.”

³¹ A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolóit 1995. július 1. és 2011. január 1. között az országgyűlési irományszámok szerint a következők voltak: J/4048. szám, Budapest, 1997; A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről (kézirat); J/859. szám, Budapest, 1999; J/2259. szám, Budapest, 2000; J/3867. szám, Budapest, 2001; J/5868. szám, Budapest, 2002; J/2527. szám, Budapest, 2003; J/8928. szám, Budapest, 2004; J/14720. szám, Budapest, 2005; J/19340. szám, Budapest, 2006; J/2099. szám, Budapest, 2007; J/5015. szám, Budapest, 2008; J/8957. szám, Budapest, 2009; J/11905. szám, Budapest, 2010; J/2417. szám, Budapest, 2011.

- a harmadik fontos intézmény a helyi és országos önkormányzatok alkotmányos alapjainak megteremtése, ezt végezte el a táncsrendszert leváltó, az általános önkormányzati rendszert bevezető 1999. évi LXIII. alkotmánymódosító törvény. Az addig is sokat látott 68. §. új, (4) bekezdése szerint: „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Az önkormányzatok főbb típusait az 1993. évi LXXVII. törvény részletezte.

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányban biztosított jogait részleteiben az 1993. július 7-én szinte egyhangúan elfogadott 1993. évi LXXVII. törvény bontotta ki.³² A törvény jelentősége nagy, a nemzetiségi jogalkotási folyamatban. Szándékai nemesek, preambuluma tanulságos és felemelő olvasmány.

Az 1993. évi LXXVII. törvény preambuluma:

„Az Országgyűlés

- követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit,
- a demokrácia és a humanizmus eszméi iránti elkötelezettség jegyében,
- a népek és nemzetek közötti megértés és baráti együttműködés elősegítésének szándékával,

– továbbá annak tudatában, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotóeleme, kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok, amelyeket tiszteletben tart, és mindezeknek a Magyar Köztársaságban érvényt szerez.

Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga.

Az egyenlőség és a szolidaritás eszméinek, az aktív kisebbségvédelem elveinek kinyilvánításakor az Országgyűlést az elfogadott egyetemes erköl-

³² A kisebbségek jogai Magyarországon. (Szerkesztő: Báthory János) KJK, 1994.

csi és jogi normák figyelembevételével a kisebbségek iránti megbecsülés, az erkölcsi és a történelmi értékek tisztelete, a kisebbségek és a magyar nemzet közös létérdekeinek következetes képviselése vezérli.

A Magyar Köztársaság területén élő, magyar állampolgárságú nemzeti és etnikai kisebbségek nyelve, tárgyi és szellemi kultúrája, történelmi hagyományai, valamint a kisebbségi létükkel összefüggő más sajátosságaik egyéni és közösségi önazonosságuk része.

Mind ezek különleges értékek, megőrzésük, ápolásuk és gyarapításuk nemcsak a nemzeti és etnikai kisebbségek alapvető joga, de a magyar nemzet, végső soron pedig az államok és nemzetek közösségének érdeke is.

Figyelembe véve, hogy az önkormányzatok a demokratikus rendszer alapját képezik, a kisebbségi önkormányzatok létrehozását, tevékenységét és az ezáltal megvalósuló kulturális autonómiát az Országgyűlés a kisebbségek sajátos jogérvényesítése egyik legfontosabb alapfeltételének tekinti.

Az Országgyűlés a történelmi együttélés tényéből kiindulva ezen törvényben is biztosítja mindazon jogokat, amelyek a kisebbségekhez tartozó személyeknek, mint magyar állampolgároknak és ezek közösségeinek nemcsak emberi jogai, hanem olyan politikai jogok, amelyek segítségével nemzeti vagy etnikai önazonosságuk megőrzése elősegíthető. E törvény célja, hogy a Helsinki Záródokumentum elvei alapján megteremtse a kisebbségi lét megéléséhez szükséges intézményes alapokat, beleértve az anyaországgal és nemzetekkel való szabad, élő kapcsolattartást is. A Magyar Köztársaság Országgyűlését e törvény megalkotásánál a határok nélküli Európa megteremtésének, a kisebbségi létből adódó hátrányok mérséklésének és felszámolásának, az ehhez szükséges demokratikus intézményrendszer továbbfejlesztésének szándéka vezérli.”

E törvény a demokrácia és a humanizmus iránti elkötelezettség jegyében tilalmaz minden önkényes állami asszimilációs politikát (be és kitelepítéseket, lakosságcserét), s kinyilvánítja minden kisebbség jogát arra, hogy közösségként létezzen és fennmaradjon. A törvény elismeri az óhazához (annak kultúrájához, hagyományaihoz) való kötődés szabadságát.

A törvény biztosítja a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot, a kisebbséghez való tartozás vállalásának és kinyilvánításának jogát.

A kisebbség anyanyelvét mindenkor és mindenhol szabadon használhatja. A törvény az anyanyelvet közösség-összetartó tényezőnek ismeri el.³³

A kisebbségi önazonosság megőrzésének, az anyanyelv használatának legfontosabb terepe és biztosítója az anyanyelvű oktatás. A törvény előírása, hogy egyazon kisebbséghez tartozó nyolc tanuló szülőjének vagy törvényes képviselőjének kérésére kötelező kisebbségi osztályt vagy tanulócsoporthoz indítani.

A polgári, büntető és közigazgatási eljárásokban alapelv: az anyanyelv szabad használata. A kisebbséghez tartozó személynek joga van családi és utónevének az anyanyelve szabályai szerinti anyakönyvezetésére. Azokon a településeken, ahol kisebbségi lakosság él, a helység és utcanevüket, továbbá a közhivatalok nevét a kisebbség anyanyelvén is meg kell jelölni.

A kisebbségek egyesületeket, pártokat, más társadalmi szervezeteiket hozhatnak létre, joguk van saját nevelési, oktatási, kulturális és más intézményhálózat kialakítására.

5) A KISEBBSÉGI ÖNKORMÁNYZATOK LÉTREJÖTTE, TÍPUSAI

A törvények az egységes önkormányzati rendszeren belül külön is biztosították a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit, önkormányzati jogait. Az általános önkormányzati választásokon önálló kisebbségi jelöltek és listák voltak állíthatók. A törvény a helyi kisebbségi önkormányzatok három típusát hozta létre.

Ha a megválasztott önkormányzati képviselő-testület több mint felét egy nemzeti vagy etnikai kisebbség alkotja, a települési önkor-

³³ A nyelvi jogok meghatározó jelentőségűek. Lásd Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvben él...”. Nemzetstratégiai Kutató Intézet, Budapest, 2015.

mányzat kisebbségi települési önkormányzattá nyilváníthatta önmagát. Amennyiben a helyi önkormányzat képviselőinek legalább 30%-át ugyanabból a kisebbségből választották, e képviselők önálló (legalább háromtagú) kisebbségi önkormányzatot hozhattak létre. (Ezek a közvetetten választott kisebbségi települési önkormányzatok.)

Az önkormányzati képviselőválasztástól függetlenül, közvetlen módon is létrejöhetnek a kisebbségi önkormányzatok. Az ilyen típusú kisebbségi önkormányzatok választását öt azonos kisebbséghez tartozó választópolgár kezdeményezhette az adott település jegyzőjénél. A kisebbségi jelöltséghez további öt választópolgár ajánlása volt szükséges. A választáson – amelynek időpontja megegyezett az általános önkormányzati választásokéval – valamennyi választópolgár szavazhatott! A mandátumszerzéshez mindössze ötven, tízezernél több lakosú településeken száz érvényes szavazat kellett.

Ha egy kisebbségnek nem volt kisebbségi önkormányzata, a kisebbség képviselőjét a helyi önkormányzatban szószóló is elláthatta, aki a legtöbb szavazatot elért kisebbségi jelölt volt.

A helyi kisebbségi önkormányzatok jogi személyek, és formájuktól függetlenül azonos feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A szabályokból látható, hogy mintaértékű, pozitív diszkriminációs szabályok születtek, amelyek rendkívül könnyűvé tették a kisebbségi önkormányzatok létrehozatalát nemzetközi viszonylatban is. A jogalkotót talán az a naiv vagy inkább jóhiszemű szándék vezette, hogy az anyaországok követni fogják a jó példát.

Az első választásokra 1994–95-ben került sor.

Érdekes a mából is visszapillantani a későbbi választásokra, ezt segíti Móre Sándor táblázata és értékelő tanulmánya.³⁴

A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994–2014 között

	1994/5 ¹	1998 ²	2002 ³	2006 ⁴	2010 ⁵	2014 ^{6,7}
Bolgár	4	14	30	38	41	33
Cigány/ Roma	477	776	1004	1118	1248	1197
Görög	6	18	30	34	37	35
Horvát	57	62	100	115	127	112
Lengyel	7	32	50	47	49	41
Német	162	247	318	378	424	406
Örmény	16	25	30	31	39	32
Román	11	32	43	46	71	61
Ruszin	1	9	31	52	75	43
Szerb	19	34	43	40	48	45
Szlovák	51	69	108	116	122	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10
Ukrán	-	4	12	19	23	16
Összesen eredményes	817	1331	1811	2045	2315	2143
Települések	nincs adat	1046	1308	1435	1592	1523
Kitűzött	nincs adat	1538	1973	2077	2343	2715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569
Megtartott	nincs adat	1381	1870	2049	2321	2146
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3

¹ <http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf300301.htm> (2017. 11. 07.).

² <http://www.valasztas.hu/onkstat/onkkezd.htm> (2017. 11. 07.).

³ http://www.valasztas.hu/onkval2002/so02/ered_ind.htm (2017. 11. 07.).

⁴ http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10_0.html (2017. 11. 07.).

⁵ http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html (2017. 11. 07.).

⁶ http://www.valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987_0_index.html (2017. 11. 07.).

⁷ http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI_ONK_2014.pdf (2017. 11. 07.).

A táblázat forrása: Választási füzetek 27. BM Országos Választási Iroda. Budapest, 1995. 87.

³⁴ Móre Sándor: A hazai nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. Kézirat, 2017. 26. o.

6) AZ ORSZÁGOS NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK ELEKTOROS RENDSZERE (1995–1999)

Sajátos, alkotmányjogilag kuriózumszerű intézmény volt a nemzetiiségek országos képviselője, az elektorok országos gyűlése által választott önkormányzat. A törvény szerint az önkormányzatot valamennyi elektor választotta. Elektornak számított a kisebbségi önkormányzatok valamennyi képviselője és valamennyi szószólója, továbbá ennek hiányában, a településeken, választói gyűléseken megválasztott delegátus. Az alábbi táblázat mutatja, hogy 1995-ben a 13-ból 11 hozta létre önkormányzatát:

Az elektori gyűlés időpontja	Kisebbség	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűlésének létszáma
1995. február 19.	örmény	40	38	95%	17	17
1995. március 1.	bolgár	16	16	100%	14	14
1995. március 3.	szlovén	25	25	100%	21	21
1995. március 4.	görög	17	16	94%	16	15
1995. március 4.	lengyel	20	18	90%	15	13
1995. március 11.	német	751	589	78%	60	53
1995. március 18.	szerb	100	86	86%	51	37
1995. március 25.	román	68	62	91%	59	53
1995. március 25.	szlovák	241	206	85%	72	53
1995. április 1.	horvát	270	234	87%	50	50
1995. április 10.	cigány	2 153	1 695	79%	260	53
–	ruszin	7	–	–	–	–
–	ukrán	0	–	–	–	–

A táblázat forrása: Választási füzetek 73. Budapest, 1999. 47. o.

Az elektori gyűlések időpontja	Kisebbség	Az összes elektor száma	A gyűlésen megjelent elektorok száma	A gyűlésen megjelent elektorok aránya	A jelöltek száma	Az országos önkormányzat közgyűlésének létszáma
1999. január 3.	örmény	133	119	89,47	37	23
1999. január 14.	bolgár	70	62	88,57	30	16
1999. január 17.	német	1326	1036	78,12	56	53
1999. január 18.	ruszin	44	40	90,90	28	20
1999. január 23.	cigány	3618	2798	77,33	209	53
1999. január 24.	ukrán	21	19	90,47	15	15
1999. január 29.	szlovák	383	292	76,24	75	53
1999. január 30.	horvát	368	280	76,08	39	39
1999. február 6.	román	168	111	66,46		határozatképtelen
1999. február 7.	lengyel	153	128	83,66	36	15
1999. február 7.	görög	95	84	88,42	32	21
1999. február 13.	szerb	170	133	78,23	41	33
1999. február 14.	szlovén	47	41	87,23	30	21
1999. február 14. megismételt	román	168	107	63,69		határozatképtelen
1999. szept. 18. megismételt	román	168	143	85,12	55	53

A második, 1999-ben lezajlott választásokon már mind a 13 kisebbség létrehozta önkormányzatát:

Különösen izgalmas volt a nagy elektorszámmal rendelkező kisebbségek országos gyűlése, amely az antik, közvetlen demokratikus fórumokhoz hasonlított. Kis színesként, résztvevőként és szemtanúként elmondhatom, hogy ezek törvényességét az ezért felelős Országos Választási Bizottságnak (a továbbiakban: OVB) egyáltalán nem volt könnyű biztosítani. Az 1999. január 23-án tartott cigány önkormányzati választást az OVB elnökeként nyithattam meg. A 11 órára meghirdetett elektori gyűlés 2 óras késéssel indult, az elektorokat ugyanis

képtelenség volt elkülöníteni és összeszámolni. Íme, az eredeti megnyitó beszéd szövege:

„Az OVB nevében tisztelettel köszöntöm a legnagyobb magyarországi nemzeti és etnikai kisebbség törvényesen megválasztott képviselőit.

Örömmre szolgál bejelenteni, hogy a 3618 elektorból 2716 fő van jelen, a törvények értelmében az elektori gyűlés megkezdheti munkáját.

Mielőtt az Önök korelnökének (a korelnök Lakatos Menyhért volt!) átadnám a szót, engedjék meg, hogy őszinte szívvel és jó barátsággal köszöntsem valamennyiüket.

Tisztelt Elektorok!

A cigány nemzeti és etnikai kisebbség évszázadok óta honos nép a Kárpát-medencében, Magyarországon először egy 1395-ből származó oklevél említi meg őket. Tudom jól, hogy az elmúlt zivataros évszázadokban – a cigányság belső normáit és kultúráját meg nem értő – állam és jog gyakran üldözte az Önök őseit. Ez volt jellemző egész Európára, a nyugati féltekére még inkább.

Személyes véleményem az, hogy a magyar nép, amely mindig tudta, hogy a cigányságnak nincs anyaaállama, nem volt olyan szigorú és elkülönülő a cigányokkal szemben, mint mindenkori államhatalma. A magyarság többsége megfogadta a Szent István-i intelmeket, amelyek a jövevények jóakarató gyámolításáról és becsben tartásáról szóltak. Az intelmek szerint: „az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő.”

Idézhetünk szép történelmi példákat a toleranciára is: Erdélyben pl. 1557-ben két fővajdai állást kaptak a cigányok.

Tisztelt Elektori Gyűlés!

Az alkotmányos rendszerváltást követően új helyzet állt elő; alkotmányunk és törvényeink biztosítják az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét, a kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. E lehetőséggel az 1998-as önkormányzati választáson az ország majd minden harmadik településén élt a cigány nemzeti és etnikai kisebbség. S most újra itt van a törvényes lehetőség az országos önkormányzat létrehozatalára.

A feladat nem könnyű. Alkotmánytörténetileg is ritka az olyan intézmény, mint a 3618 tagból álló elektori gyűlés, amely csak akkor válik működőképpé, ha valamennyi tagját áthatja a törvényesség tisztelete.

A törvényesség tisztelete érdekében két dologra szeretném felhívni szíves figyelmüket:

- az első, hogy az elektori gyűlés – erre figyelmeztet a Legfelsőbb Bíróság döntése is – nem válhat kampányfórummá;
- a másik, a szavazólap átvételét követően a szavazás titkos, minden elektornak joga van titkosan szavazni. Ennek feltételeit, a 60 páros szavazófülkét a gyűlés szervezői biztosították.

Az OVB, amikor a választás végleges eredményét megállapítja, a törvényesség szempontjából vizsgálja majd a választási eljárás valamenyny történéseit.

A sikeres választás alapvetően Önökön, vagyis azon múlik, hogy a törvényes intézmények találkoznak-e az Önök kisebbségére jellemző hagyományos belső önszerveződéssel.

A demokráciának két arca van, az egyik az elkülönülés, a másik az együttműködés. Önök egymást a mindennapi érintkezések során gyakran testvérnek szólítják, mely szépen kifejezi a demokrácia egybeműködési oldalát. Mit kívánhatnék Önöknek, mint azt, hogy a választás sikeres, törvényes és eredményes legyen.”³⁵

Az OVB mindenkori elnökének törvényes kötelezettsége volt az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztott képviselőinek a mandátum átadása. A törvény az elektorok száma szerint ajánlotta az önkormányzat létszámát 13–53 között megállapítani. 1999-ben négy nemzetiség (német, román, szlovák, cigány) hozott létre maximális létszámú önkormányzatot. 1999 tavaszán három alkalommal adtuk át a mandátumokat az Országgyűlés Kupolacsarnokában. Az összesen 415 képviselői mandátum a magyar képviseleti demokrácia tanulságos része volt.

³⁵ Az 1999. február 20-án elhangzott köszöntőbeszéd.

7) ZÁRÓ GONDOLATOK

A nemzetiségi jog történetében a rendszerváltó évek számos sajátos megoldást produkáltak. Csak a legfontosabbakat kiemelve:

- az első két évtizedben minden választópolgár szavazhatott minden kisebbségi jelöltre;
- 1994–2005 között a kisebbségi önkormányzatokat az Ötv. (1990. évi LXV. törvény) is szabályozta, a három típusból kettő lényegében a rendes önkormányzat része volt;
- sajátos megoldás volt az elektoros országos választási rendszer;
- külön történet a kisebbségek országgyűlési képviseletének hullámzása, Alaptörvény utáni létrejötte és a képviselők helyett szószólók működése.

A kép fokozatosan tisztult az önkormányzatokat illetően. Az első kisebbségi törvény 2005-ös módosításával már csak közvetlen választás útján jöhetett létre települési, területi és országos önkormányzat. Ezt erősítette meg az Alaptörvényt végrehajtó második nemzetiségi törvény is, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, amely meghatározta a nemzetiségi önkormányzat fogalmát, megerősítette és általánossá tette a választásokon a közvetlenség elvét (50. §) és kimondta végre(!), hogy a választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel (53. §).

Változatlanul nem tisztult le viszont a nemzetiségek országos képviselete, amelyet véleményem szerint a második kamara létrehozásával lehetne megoldani.³⁶ A pártprularizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz. A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) „nagy ígéretéért”.

Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletét.

³⁶ Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? (Szerkesztette: Téglási András). Tanulmánykötet, Budapest, 2011.

AJÁNLOTT IRODALOM

- *A Magyarországtudat könyvtára XVII.* 1995.
- Ádám Antal: A nemzetiségekre vonatkozó alkotmányi és törvényi szabályozás lehetőségeiről (In: Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről*, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar Kisebbségvédelmi Munkaközössége, Pécs, 1988.);
- Baka András: Nemzetiségi vagy kisebbségi törvény (*Magyar Tudomány*, 1990. 4. szám);
- Bodáné Pálok Judit – Cseresnyés János – Vámosné Tímár Éva: *A kisebbségek jogai Magyarországon* KJK, Budapest Budapest 1994.);
- Brunner, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában.*
- Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon* (Osiris Kiadó – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, Budapest 1999.);
- Föglein Gizella: *Nemzetiség vagy kisebbség?* (Ister Kiadó, Budapest 2000.);
- Kaltenbach Jenő: *A nemzeti kisebbségek jogai mint emberi jogok* (In: *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat.* szerk.: Ádám Antal, Hanns Seidel Alapítvány, Budapest 1994.);
- Kiss Gy. Csaba: *Közép-Európa, nemzetek, kisebbségek.* Pesti Szalon 1993.
- Kovács Péter: *A kisebbségi jogok alkotmányos szabályozása* (MTA – Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest 1995.);
- Romsics Ignác: *Helyünk és sorsunk a Duna medencében.* Osiris. 1996.
- Samu Mihály: *A magyar kisebbségi törvény* [1993. LXXVII. tv.] (Püski Kiadó, Budapest 1995.);
- Tóth Judit: *Státuszjogok* (különösen „A nemzeti és etnikai kisebbségek jogállásáról” c. fejezet – *Kisebbségkutatói Könyvek*, Lucidus Kiadó, Budapest 2004. 133–152. oldal);
- Törzsök Erika: *Kisebbségek változó világban.* Kolozsvár, 2003.

In: *Parlament Szemle* III. évfolyam 2018/1. sz. 5–26. o.

5. A házelnöki jogintézmény 1989–2018 között

A házelnök alkotmányos intézmény, a parlamenti jog egyik központi alakja, a legfőbb közjogi méltóságok egyike. Az intézmény kereteit lényegében két fontos jogforrás, az Alkotmány és a házszabályok (és néhány kapcsolódó törvény) rögzítette, rögzíti.

1. AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁSRÓL

A vizsgált időszak alkotmányos szabályozását áttekintve megállapítható, hogy az alkotmányozó hatalom elég szelektíven és sok mindent rábízva a tehermentesítő házszabályokra szabályozta a házelnök jogállását. Az 1989. évi XXXI. alkotmányrevízió kilenc paragrafust „szánt” az elnöknek, s ezt lényegében az Alaptörvény hatálybalépéséig tovább vitte, szinte változatlanul a korabeli harmincnégy módosításon átesett alkotmány.¹

¹ Az alkotmány paragrafusai a következők voltak:

- 19/A. § (3) bek;
- 19/B. § (2) bek.;
- 19/C. § (3) bek.;
- 21. § (1) bek.;
- 22. § (2) és (5) bekezdések;
- 25. § (3) bek.;
- 26. § (1) és (3) bekezdések;
- 28. § (5) bek.;
- 29/E §

Érdemes összehasonlítani a hivatkozott alkotmányi rendelkezések szövegét a *Magyar Közlöny* 1989. október 23-ai ünnepi számában (74. sz.) közzétett első egységes alkotmányszöveg és a *Magyar Közlöny* 2009. október 23-ai számában (150. sz.) közzétett alkotmányszöveg alapján. Eltérés alig akad, vagy ha van is, az minimális.

Alkotmányos szinten volt rögzítve, hogy az elnököt tagjai sorából az Országgyűlés választja, legitimációja tehát a Tisztelet Házhoz kötdik [ld. ugyanezt az alapelvet az Alaptörvény 5. cikk (2) bekezdésében is]. Fontosabb alkotmányos jogai között találjuk többek között az Országgyűlés összehívásának (elnapolás alatt is!) jogát, az Országgyűlés felosztatása előtti véleménykérési kötelezettséget, a törvények aláírásának és a köztársaság elnökéhez történő küldésének jogát. Az elnök a törvények sürgös aláírását is kérhetette és kérheti az államfőtől.

Ezeket a jogokat – az összehívás kivételével – az Alaptörvény is továbbviszi [3. cikk (3) és (4) bekezdések].

Az Alaptörvényben rendkívül megerősödött a házelnök jogköre, a parlamenti fegyelmi jogkör tekintetében. Az Alaptörvény szerint: „Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol... Az Országgyűlés biztonágáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az országgyűlési őrség működését az Országgyűlés elnöke irányítja.” [5. cikk (7) és (9) bekezdések].

Miután a magyar kormányzati modell a kezdetektől idegenkedett a köztársasági alelnöki intézménytől, lényeges szabály lett az alkotmányban, hogy a köztársasági elnök helyettese az Országgyűlés mindenkori elnöke. A parlamenti elnök közjogi pozíciója tehát közel áll az államfőéhez, nem lehet véletlen, hogy több korábbi házelnökből később államfő lett (Göncz Árpád, Áder János, Schmitt Pál), vagy jelölték erre a posztra (Szili Katalin).

A köztársasági elnöki jogkört az Országgyűlés elnöke gyakorolta az államfői megbízatás idő előtti megszűnése vagy az államfő akadályoztatása esetén. Az ideiglenes államfői jogkör korlátozott volt, nem illette meg például a vétőjog, illetve a felosztatás joga. A „helyettesítés” idején az Országgyűlés elnöke képviselői jogait nem gyakorolhat-

ta. A Magyar Köztársaságban 1989. október 23. és 1990. augusztus 3. között a parlamenti elnök mint ideiglenes köztársasági elnök gyakorolta az államfői jogokat.

A köztársaságot 1989-ben a Kossuth téren a házelnökből ideiglenes köztársasági elnökké előlépő Szűrös Mátyás kiáltotta ki.² Az első szabad választások után értelmezési zavar is támadt a helyettesítési szabály körül. Szűrös Mátyás indítványára az Alkotmánybíróság következőképp foglalt állást:

„A köztársasági elnöki jogkör gyakorlása szempontjából az Országgyűlés elnökén az Országgyűlés mindenkor elnökét kell érteni.” A „régí” házelnök az új Országgyűlés alakuló üléséig helyettesítheti az államfőt. Így lépett hivatalába ideiglenes köztársasági elnökként az 1990. május 2-ai alakuló ülésen megválasztott új házelnök, Göncz Árpád.³

Schmitt Pál 2012. április 2-ai lemondását követően az új államfő (Áder János) május 3-ai megválasztásáig Kövér László „helyettesítette” a köztársasági elnököt. A helyettesítési szabályt az Alaptörvény is megőrizte, ám az ideiglenes köztársasági elnök jogköre már nem korlátozott (14. cikk).

A parlamenti elnöki tisztség magas közjogi értékét jelezte több további alkotmányos rendelkezés is: rendkívüli jogrend idején a parlament akadályoztatásának tényét a házelnök, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke együttesen állapította meg, a házelnök tagja volt a Honvédelmi Tanácsnak [megőrizve az Alaptörvény 48. cikk 5., illetve 49. cikk (1)] bekezdéseiben.

² Szűrös Mátyás: Köztársaság született. „Harangszavú délben”. (Szerk.: Takács Andrea) Heraldika Kiadó, Budapest 2009.

³ 7/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990. 40–41. o.

2. A HÁZSZABÁLYI SZINTŰ SZABÁLYOZÁS

A házelnöki jogállás legrészletesebb jogforrásai a parlamenti jogban a házszabályok. A vizsgált korszakban három házszabályt emelnék ki, nevezetesen: a 8/1989. (VI. 8.) OGY határozatot, a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot, továbbá a jelenleg hatályos házszabályi rendelkezéseket, amelyeket részben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben (továbbiakban: OGYTV), részben az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban (továbbiakban: HHSZ) találhatjuk meg. A házszabályokat rengeteg alkalommal módosította a Tisztelt Ház, és annak számos paragrafusát értelmezte is a parlamenti precedensjog. A szabályozás egyre részletesebb lett, az OGYTV 21. tételben sorolja fel az elnök feladatait.

Minden kommentár nélkül idézzük az OGYTV 2. §-át:

„2. § (1) A házelnök biztosítja az Országgyűlés jogainak gyakorlását, gondoskodik az Országgyűlés tekintélyének megővéséről, az Országgyűlés rendjének és biztonságának fenntartásáról, valamint az Országgyűlés munkájának megszervezéséről.

(2) A házelnök

a) képviseli az Országgyűlést más állami szervekkel, civil és egyéb szervezetekkel való kapcsolatban,

b) képviseli az Országgyűlést a nemzetközi kapcsolatokban, közvetlenül felügyeli az Országgyűlés nemzetközi tevékenységét és meghatározza annak szabályait,

c) közjogi feladataiból adódóan képviseli Magyarországot a külföldi partnerekkel folytatott tárgyalások során,

d) az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű eseményeket megelőzően összehívja az európai uniós politika országgyűlési egyeztetésére az Európai Unió Konzultációs Testületét; felkéri a miniszterelnököt az Európai Unió Konzultációs Testület tájékoztatására Magyarország álláspontjáról, javaslatot tehet az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságnak, illetve más állandó bizottságnak európai uniós stratégiai jelentőségű kérdés megtárgyalására,

e) összehívja az Országgyűlés ülészakát, és ezen belül az egyes üléseket,

f) megnyitja és részrehajlás nélkül vezeti, majd berekeszti az üléseket; engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezések betartására, kihirdeti a szavazás eredményét, és ügyel az ülések rendjére,

g) elnököl a Házbizottság ülésein,

h) összehangolja az országgyűlési bizottságok működését, az e törvényben meghatározottak szerint javaslatot tesz az országgyűlési bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, tagjainak számára, az elnök, alelnök és a tagok megválasztására, valamint a személyükre vonatkozó változásra,

i) előkészítés, illetve intézkedés céljából kiadja a feladatkörrel rendelkező országgyűlési bizottságnak az Országgyűléshez érkezett indítványokat és beadványokat,

j) javaslatot tesz az Országgyűlésnek a háznagy megválasztására és felmentésére,

k) kinevezi és felmenti a főigazgatót, valamint az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott hivatali szervek vezetőit; az általa kinevezett vezető felett munkáltatói jogkört gyakorol,

l) házelnöki rendelkezésben megállapítja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát, illetve feladat- és hatáskörének gyakorlása során házelnöki rendelkezést adhat ki,

m) jóváhagyja az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség költségvetésének tervezetét, és ellenőrzi az elfogadott költségvetés végrehajtását,

n) megteszi, illetve kezdeményezi az Országgyűlés biztonsága érdekében szükséges intézkedéseket,

o) gyakorolja a jogutód nélkül megszűnt országgyűlési bizottság elnökének titokvédelemmel összefüggő jogait,

p) e törvényben meghatározott esetekben gyakorolja rendészeti, illetve fegyelmi jogkörét,

q) az Országgyűlési Őrség irányításával összefüggésben kiadja az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatát,

r) az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,

az Országgyűlés Hivatalát, illetve az Országgyűlési Őrséget jelentésetételre vagy beszámolóra kötelezheti, fenntarthatja magának a jogot e szervek döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyására,

s) ellátja mindazon feladatokat, amelyeket számára az Alaptörvény, a házszabályi rendelkezések, más törvény, illetve országgyűlési határozat előír.

(3) A házelnök

a) az üléseken a tanácskozási rend fenntartása érdekében bármikor felszólalhat, de ha az ügy érdemében kíván szólni, a házelnöki teendőket köteles átadni,

b) tanácskozási joggal részt vehet bármelyik országgyűlési bizottság ülésén."

A házelnöknek az idézett taxáción túl is sok egyéb hatásköre van. „Az Országgyűlésről szóló törvény, korábban a Házszabály, a házelnöket „döntőbírói” szereppel ruházta fel olyan esetekben, amikor a Házbizottság döntését a frakciók vezetőinek közösen kell meghoznia, de nincs közöttük konszenzus. Ilyen esetekben a döntés vagy a javaslattétel (az indítványozás) a házelnökre hárul. A házbizottsági döntéseknél ez gyakori. Különösen így van ez az Országgyűlés napirendjére vonatkozó javaslat esetében. A házelnöknek így jelentős szerepe van a parlamenti munka tematizálásában, abban, hogy az Országgyűlés mit tárgyaljon meg.

A házelnök tesz indítványt az alelnökök, a jegyzők, a bizottsági elnökök és tagok megválasztására, továbbá a bizottsági rendszer kialakítására, ha ebben a frakcióvezetők nem tudnak megállapodni. Ez viszont ritkán fordul elő; egyetlen példa erre a 2010-es alakuló ülés volt.

Megalakításától, 2000-től az Országgyűlés elnöke is tagja a Szent Korona Testületnek, amelynek élén a köztársasági elnök áll.

Az Országgyűlés elnöke a Házbizottságon kívül más, különböző jogállású parlamenti testületeket is vezet. Így ő az elnöke az Európai Tanács napirendjén szereplő kérdésekkel foglalkozó ún. konzultációs ülésnek (korábbi elnevezéssel élve a Nagybizottságnak), a Kárpát-medencei Képviselők Fórumának, a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumának, a Fenntartható Fejlődés Nemzeti

Tanácsának, továbbá a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottságnak. Az elnöki jogosítványok e testületek üléseinek összehívásával, a napirend előkészítésével és az ülés vezetésével kapcsolatosak.

Az elnöknek – az Országgyűlés Hivatalán és az Országgyűlési Őrségen kívüli – más személyi döntésekben is vannak feladatai. Törvény alapján ő nevezi ki az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának főigazgatóját és helyettesét. Az Országgyűlés elnöke kéri fel – az arra jogosultak javaslata alapján – a Nyugdíjbiztosítási Ellenőrző Testület tagjait, és megbízatásuk lejártával ő menti fel őket. Ő terjeszti az Országgyűlés elé a médiatestületek tisztségviselőinek és tagjainak megválasztására vonatkozó javaslatokat. Kijelöli a Magyar Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány felügyelőbizottságának két tagját. Előtte tesznek esküt a Nemzeti Választási Bizottság megbízott tagjai, a nemzetiségi szószólók, a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriumának elnöke és tagjai. Az Országgyűlés elnöke intézkedik, ha az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, a Kúria elnökének, a legfőbb ügyésznek és az ombudsmannak megsértették a mentelmi jogát, miként ezt teszi a képviselők esetében is.

Az Országgyűlés elnöke kitüntető címet, díjat, plakettet alapíthat és adományozhat.⁴

A hatásköri lista láttán megállapítható, hogy a házelnök a Tisztelt Ház „első mozgatója, postaközpontja”, a parlamenti döntéshozatal kulcsfigurája, a ház protokollfőnöke és a parlament egészének majdnem teljhatalmú vezetője. Szerepfelfogása dominálhatja az Országgyűlés egészét. Ezen kívül számos parlamenten kívüli teendője is van, ezek fokozatosan gyarapodtak.

3. A HÁZELNÖKÖK VÁLASZTÁSA, LEGITIMÁCIÓJA, KÖSZÖNŐ BESZÉDEI, SZEREPFELFOGÁSA

Említettük, hogy alkotmányos alapelv: házelnököt tagjai sorából az Országgyűlés választja. A választás a mindenkori házszabályok szerint az Országgyűlés alakuló ülésén történik. Az ünnepélyes hangulatú alakuló ülések lényegében három feladatot teljesítenek;

- igazolják a képviselői mandátumokat minden mandátumra nézve (legitimáció),
- létrehozzák a parlament belső szervezetét, közöttük a tisztkart, az elnökkel az élen,
- a parlamentarizmus szabályai szerint kormányt alakítanak.

A hatályos házszabályi rendelkezések szerint (lényegében ez volt jellemző 1989-től napjainkig) a házelnököt a frakcióvezetők indítványára és a korelnök javaslata alapján titkos szavazással választja meg az Országgyűlés.⁵

Parlamenti hagyomány, hogy a házelnökre a legnagyobb mandátumszámmal rendelkező, a győztes pártfrakció tagjai közül tesznek javaslatot. Az elnököt a parlamenti ciklus egészére választja meg az Országgyűlés, a megszűnési módokról a házszabályi rendelkezések részletesen szólnak. A házelnök megválasztását követően működését azonnal megkezdi, vezeti az alakuló ülés hátralévő részét. Az elnök megválasztása napján a parlament előtt esküt tesz.

Működésének megkezdésekor a parlamenti szokásjog szerint az új elnökök köszönőbeszédet mondanak. E beszédek rendkívül tanulságosak, sokat elárulnak a tisztségviselő ars poeticájáról. A továbbiakban idézünk néhány gondolatot az alakuló üléseken elhangzott házelnöki beszédekből:

Szabad György 1990:

„Képviselőtársaim! Kedves Vendégeink! A rádió és a televízió előtt ülő honfitársaink! Képviselőtársaimnak köszönöm a megtisztelő bizalmat. Érdemem kevés, ezt a feladatot nem kerestem, de vállalom,

⁴Soltész István: Az Országgyűlés tisztségviselői (1990–2018). Kézirat. 4–5. o.

⁵Id. 1994-es házszabály 10. §-a, OGY. tv. 6–10. §-a

s azt remélem, hogy az Önök bizalma segít abban, hogy jó eszköze legyenek a népszuverenitás érvényesülésének.”⁶

A „Tanár Úr” valóban jó eszköze volt a klasszikus népszuverenitás eszméjének. Alkotmányos emberként ügyelt a reformkor szellemében a Tisztelt Ház méltóságára. Történészként arra törekedett, hogy dokumentálja az első szabadon választott Országgyűlés valamennyi normatív aktusát.⁷

Gál Zoltán 1994:

„Tisztelt Országgyűlés! Kedves Képviselőtársaim! Az Országgyűlés most megválasztott tisztségviselői és a magam nevében köszönöm a bizalmat. Valamennyiünk szándékát tolmácsolom, amikor azt mondom, hogy legjobb tudásunk szerint fogjuk végezni munkánkat.

Engedjék meg, hogy ez alkalommal köszönetet mondjak az előző Országgyűlés valamennyi képviselőjének tevékenységéért.

Külön köszönetemet szeretném kifejezni a parlament tisztségviselőinek, mindenekelőtt Szabad György elnök úrnak (Nagy taps. – Dr. Szabad György helyéről felállva köszöni meg a tapsot.), Dornbach Alajos, Szűrös Mátyás és Vörös Vince alelnök uraknak. (Taps.) Személyükben a parlamentarizmus elkötelezett híveit ismerhettük meg, akik a kezdet szükségszerű nehézségei közepette is eredményes munkát végeztek, és jelentős mértékben hozzájárultak ahhoz, hogy az Országgyűlés nálunk is a demokráciákban elfogadott rangjára emelkedjen.”⁸

Gál Zoltán a legjobb jogászai tudása szerint végezte munkáját az első „kétharmados” parlamentben. Ebben a ciklusban fogadta el az Országgyűlés a már hivatkozott korszerű házszabályt, amely kiegyensúlyozott keretet nyújtott a hatékonyság és demokratizmus, valamint a többség és kisebbség viszonylatában. A házelnök a 63/1995 (VI. 17.) OGY határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő Bizottság elnöke volt 1995–1998 között. Nem rajta múlt, hogy az alkotmányozás nem járt sikerrel.⁹

lyozott keretet nyújtott a hatékonyság és demokratizmus, valamint a többség és kisebbség viszonylatában. A házelnök a 63/1995 (VI. 17.) OGY határozattal létrehozott Alkotmány-előkészítő Bizottság elnöke volt 1995–1998 között. Nem rajta múlt, hogy az alkotmányozás nem járt sikerrel.⁹

Áder János 1998:

„Tisztelt Országgyűlés! A polgárok azt várják tőlünk, hogy az Országház valóban az ország Háza legyen; a közös gondolkodás a polgárokért, a családokért, az országért, a nemzetért való tenni akarás Háza – hogy az Országgyűlés ne csupán jól-rosszul működő törvénygyár legyen. A mi feladatunk, hogy szellemi otthont nyújtsunk a polgárok életét jobbító kezdeményezéseknek.

Az ország polgárai és a fejlett demokráciák közössége is azt várja tőlünk, hogy kiteljesítsük a szabadság és a polgári demokrácia intézményeit. Azt várják, hogy megteremtjük a mindenki számára elérhető tisztes polgári lét törvényi, szellemi és erkölcsi feltételeit.

Öszinteség, becsületesség, hozzáértés – e három fogalomnak kell jellemeznie az új törvényhozás munkáját. Fontos azonban, hogy ne csak az idő próbáját is kiálló törvényeket hozunk, hanem jó példával járva elöl, magunk is betartsuk és betartassuk a közösen elfogadott törvényeket. Mandátumunk négy évre szól, de nemcsak az előttünk álló négy évnek, hanem Magyarország XXI. századi jövőjének tartozunk felelősséggel.”¹⁰

Áder János jogászai hivatásához híven irányította az „évezredváltó parlamentet”. A ciklusban fogadta el az Országgyűlés a Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló törvényt. A Szent Korona ünnepélyes keretek között a Nemzeti Múzeumból az Országgyűlés kupolacsarnokába lett áthelyezve. Ugyancsak elnöksége alatt tért át az Országgyűlés a háromhetes ülésezésre, amely komoly viták forrása volt.

⁶ Kukorelli István – Smuk Péter: A Magyar Országgyűlés 1990–2010. Országgyűlés Hivatala, Budapest 2010. A kötet tartalmazza az alakuló ülések jegyzőkönyveit, az idézetek hivatkozási oldalszáma a kötetbeli oldalszámot jelöli. 150. o.

⁷ A Magyar Országgyűlés jogalkotása öt kötetben (1990. május 2-tól a ciklus végéig), ugyanezek a kötetek angolul is megjelentek: Legislation of the Hungarian Parliament (négy kötetben 1990–1993.) Főszerk.: Szabad György, (Szerk.: Bánki Miklós – Soltész István). Az Országgyűlés kiadása, Budapest 1992–1995.

⁸ Lásd 6. lábjegyzet uo. 167. o.

⁹ Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai. 1994–1998. I–II. kötet. (Szerk.: Somogyvári István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 1998.

¹⁰ Ld. 6. lábjegyzet uo. 185. o.

Szili Katalin 2002:

„Nekem meggyőződésem, hogy e köztársaság népének többsége azt várja most tőlünk, hogy az elkövetkező négy esztendő során ne a csatazaj jellemezze a politikát, hanem a vitázó okosság vigye előre az ország ügyeit. Mint a demokratikus magyar parlament első női házelnöke, itt, a legszélesebb nyilvánosság előtt ígérem önöknek, hogy munkámban ezeket a szempontokat fogom érvényesíteni.

Csak így, ilyen öntudatos, vitázó okossággal tudunk megfelelni a demokratikus köztársaság és a történelmi feladatok kihívásainak.

Tisztelt Képviselőtársaim! Ehhez a vitázó okossághoz kívánok mindannyiuknak egészséget, erőt s természetesen termékeny gondolatokat.”¹¹

Szili Katalin 2006:

„Meggyőződésem ugyanis, hogy az előttünk álló politikai időszak egyik jellemzője éppen a folyamatosság lesz. Másfél évtizede a választók most először adtak zöld utat a kormányzó erőnek, ami óriási felelősséget ró a győztesekre. Ez azt is jelenti, hogy folytatnunk kell a rendszerváltás társadalmasítását, ugyanakkor bizonyítanunk kell a mindennapok gondjával, bajával küszködő emberek előtt, hogy értük, az ő életük jobbítása érdekében történt a politikai rendszerváltás. Nem lesz könnyű feladat.”¹²

Szili Katalin a parlament első női elnökeként vonult be a magyar parlamentarizmus történetébe. 2002–2009 között elmondott válogatott írásai és interjúi hűen visszaadják azt a házelnöki credót, amit az alakuló üléseken is olvashattunk tőle.¹³

Kis színesként a portréhoz, hogy aki járt mindig nyitott házelnöki szobájában, megcsodálhatta hatalmas „csengőgyűjteményét”, amelyek a parlamentarizmus egyik jelképét, a házcsengőt is szimbolizálták.

¹¹ Id. 6. lábjegyzet uo. 203. o.

¹² Lásd 6. lábjegyzet uo. 226. o.

¹³ Szili Katalin: *Kendőzetlenül*. Ventus Commerce, Budapest 2010.

Schmitt Pál 2010:

„Elnöki feladataim közül, tisztelt képviselőtársaim, az önök szolgálatát kiemelten fontosnak tartom. Azon leszek, hogy az általam vezetett intézmény, az ország háza, ha tetszik, a nemzet háza, annak hivatala a lehető legmodernebb és leghatékonyabb törvényeket biztosítsa számtalan feladatunk ellátásához, amelyek közül természetszerűen kiemelkedik a felelős törvényalkotás és a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Azon leszek, hogy önök maradéktalanul gyakorolhassák alkotmányban foglalt képviselői jogaikat, és eleget tehessenek kötelelességeiknek, amire az imént tettünk közösen esküt. Mindenkinek módja lesz megfelelni választói elvárásainak.

Elnöki köteletségemnek tartom visszaadni az Országgyűlés méltóságát és hitelét, amelyre a magyar emberek többsége úgy tekint, mint a magyar államiság és demokrácia egyik szimbólumára.”¹⁴

Kövér László 2014:

„Végül pedig a magam nevében köszönöm meg a tisztelt Ház belém vetett bizalmát, a jelölést és a leadott szavazatokat. Igyekszem megszolgálni. Ha azt nem is ígérhetem, hogy mindenki tetszésére, de azt igen, hogy a lelkiismeretem szavára hallgatva, kiszámíthatóan és méltányosan eljárva próbálom ezt tenni. Meggyőződésem szerint az Országgyűlés tekintélyének növekedése nemcsak az egész nemzet, de minden egyes képviselő és az általuk alkotott minden egyes párt érdeke is. Ezért kérem tisztelt képviselőtársaimat, mandátumuk betöltése során ennek szellemében tevékenykedjenek.

Az Országgyűlés méltóságának a képviselők viselkedésében is tükröződnie kell. Ez a választókkal szembeni tisztelet kifejezése és egyben fokmérője is. Ez pedig nem képzelhető el az emberi méltóság tiszteletben tartása nélkül, amely megillet minden embert és azok közösségeit, függetlenül attól, hogy egy kisebbséghez vagy a többséghez tartoznak-e.

Tisztelt Képviselőtársaim! Az Országgyűlés mai alakuló ülésével nem csupán egy új törvényhozási ciklust kezdünk meg, hanem sok

¹⁴ Az Országgyűlés 2010. május 14-ei alakuló ülésének jegyzőkönyve. 28–29. o.

tekintetben egy új korszakot is. A rendszerváltozás kezdete utáni hetedik, jelentősen csökkentett létszámú Országgyűlés új házszabályi rendelkezések alapján a működés új útjait kell, hogy kitapossa magának. Ugyanannyi munkát kevesebben, legalább a megszokott, de ha lehet, jobb színvonalon csak hatékonyabban megszervezve tudunk elvégezni.”¹⁵

Kövér László a rendszerváltás utáni parlamentarizmus alapító képviselője, a leghosszabb ideig szolgáló elnöke. Bár 2010-től házelnök, 2014-től új intézményes keretek között a kisebb (199 fős) parlamentben láthatja el szolgálatát. Nagy hangsúlyt fektet a parlamenti fegyelemre, kezdeményezője volt az Országgyűlési Őrség újbóli felállításának. A parlamenti fegyelem az addigi házszabályokban valóban alulszabályozott volt.¹⁶ A túl erős fegyelmi eszköztár és az azzal való élés ugyanakkor sértheti a képviselői szólásszabadságot.¹⁷ Nevéhez köthető a Kossuth tér rekonstrukciója is.

4. A HÁZELNÖKI TISZTSÉG JELLEGE

„A modern demokráciákban többféle házelnöki modell alakult ki. Időben a legkorábbi az angol parlamenti elnöki konstrukció. A brit House of Commons elnöke – a Speaker – a semleges, pártatlan házelnöki típust példázza. Ugyan a brit alsóház elnökét is többségi alapon választják, ez azonban egyrészt nem jelenti feltétlenül, hogy mindig a többségi párt jelöltje lesz az elnök, másrészt a pártpolitikai függetlenség éppolyan történeti hagyomány, alkotmányos konvenció, mint a választás módja. A brit házelnököt az ún. back-bencherek közül szok-

¹⁵ Az Országgyűlés 2014. május 6-ai alakuló ülésének jegyzőkönyve. 25. o.

¹⁶ A teljes körű szabályozásra lásd történetileg: Ferenczy Árpád: Az angol parlamenti szólásjog és fegyelem történeti fejlődése és jelen állapota (1547–1913). A szerző kiadása, Budapest 1914.

¹⁷ Kukorelli István (társszerző Smuk Péter): Véleményszabadság vs. parlamenti fegyelmi jog. In: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. Méry-Ratio, 2014. 232–245. o.

ták választani, lehetőleg (de ez nem kivételek nélkül való) olyan képviselők közül, akik korábban nem viseltek kormányzati tisztséget. Ebben a későbbi függetlenség egyfajta garanciáját látják, akárcsak abban a konvencióban, mely szerint a választásnak lehetőleg egyhangúnak kell lennie; ez a pártkompromisszumot kívánó aktus mintegy szimbolizálja a Speaker pártokfölöttiségét.

Bár az európai kontinensen több házszabály is előírja a pártatlanság követelményét a házelnök tevékenységében, ezt ott nem veszik olyan szigorúan, mint a briteknél. A házelnökök rendszerint részt vesznek a választási kampányban, s olyan tekintélyes politikusok, akik tevékeny szerepet vállalnak pártjuk politikájának alakításában. Különösen erős a politikai szerepe az amerikai Kongresszus képviselőházi elnökének (a Szenátus elnöke az alkotmány szerint az Egyesült Államok mindekorai alelnöke).¹⁸

A magyar házelnöki jogállási konstrukciója összességében „egyszemélyes” modellnek is nevezhető. A házelnök egy viszonylag nagy testület egyszemélyi vezetője. A hatáskörök címzettje ő maga. Nagy kérdés, hogy ezeket a hatásköröket hogyan osztja meg – a jogszabályokat és a házszabályi rendelkezéseket tiszteletben tartva – az elnökségi típusú szervek (Házbizottság) és tisztségviselő társai (például az alelnökök) között. A kiegyensúlyozott munkamegosztás lényegesen segítheti az elnök hatékony munkáját.

A magyar parlament egyrészt politikai fórum, a politikai nyilvánosság egyik legfontosabb területe, másrészt munkaszervezet. Az Országgyűlés direkt politikai funkciója (napirend előtti hozzászólások, politikai viták, interpellációk, kérdések) az egész korszakban erősnek mondhatók, itt különösen nehéz dolga van a házelnöknek. Munkaszervezetként a hatékonyság és a demokratizmus szabályait betartva kell segítenie a törvényhozás érdemi munkáját.

A házelnök „többségi politikus” ugyanakkor „közjogi méltóság” is. Az államfői tisztséggel való rokonságból is következik, hogy a par-

¹⁸ Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz, Budapest 2010. 151–152. o.

lamenti elnökkel szemben alkotmányos követelmény a pártokfeletlenség, a semlegesség és az objektivitás. Alkotmányos elvárás, hogy a házelnök a parlamenti vitát részrehajlás nélkül vezesse, tisztelje az ellenzék jogait, segítse megoldani a rendre felmerülő házszabályi konfliktusokat, amelyek a parlamentarizmus velejárói. A „jó házelnököt” a parlament egésze elfogadja, modellektől függetlenül. Szerepfelfogásán tehát rengeteg múlik.

Kézirat, 2018.

6. Kell-e nekünk népszavazás?

(Társszerző: Pozsár-Szentmiklósy Zoltán)

Összefoglaló elemzésünkben a rendszerváltozás óta eltelt időszak vonatkozásában vizsgáljuk az országos népszavazás intézményéhez kapcsolódó változásokat. Az elemzés első része átfogó értékelést ad a képviseleti és közvetlen hatalomgyakorlás viszonyáról a két alkotmány (Alkotmány, 1989; Alaptörvény, 2011) szabályozásának kontextusában. A második rész az országos népszavazás egyes típusait elméleti keretben, a többségi hatalom sajátos funkcióval rendelkező intézményi korlátjaként vizsgálja. Az elemzés harmadik része áttekinti az országos népszavazáshoz kapcsolódó gyakorlatot, és annak kritikai értékelését adja. Az elemzés záró részében a közvetlen demokrácia intézményeihez, közelebbről az országos népszavazáshoz kapcsolódó korrekciós javaslatainkat fogalmazzuk meg.

A KÉPVISELETI ÉS KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA KÉT ALKOTMÁNY KONTEXTUSÁBAN

A magyar közjogtörténet első népszavazási törvénye az 1989. évi XVII. törvény volt, amely ma már jogtörténeti emlék. A közép-kelet-európai államokban, így Magyarországon is az 1989–1990-es években, a régi rend leváltásában nagy szerepe volt a közvetlen demokráciának. A leánykori nevén *Lex Nagymarosként* emlegetett népszavazási törvény – ha az adott korszakban nézzük – az alkotmányos rendszerváltozás nagy jelentőségű, ám tipikusan koraszülött terméke volt. Az alapjogot középpontba állító törvény tág mozgásteret biztosított a népszavazási kezdeményezéseknek, és nem szűrte azokat.

A liberálisnak mondott népszavazási törvény – a modellek, a filozófiák között ez az egyik véglet – és a belépő többpárti parlamentarizmus közötti ellentmondásokat az első évtizedben az Alkotmánybíróság két nagy jelentőségű elvi határozatában [2/1993. (I. 22.) AB határozat és 52/1997. (X. 14.) AB határozat] próbálta áthidalni. Ezekre a határozatokra épített az 1997-es alkotmánymódosítás, amely az országos népszavazást Magyarországon először tette alkotmányos intézménnyé, valamint az Országgyűlésről szóló fejezetben a parlament hatásköréhez képest fogalmazta meg a népszavazás korlátait, az alapjoggyakorlás határait. Erre a szabályozási logikára épített az új Alaptörvény is. Az 1997–2012 közötti alkotmányos modellt a szakirodalomban sokan *középerős közvetlen demokratikus megoldásnak* tartották, többek között a csengőszámok alacsony volta (100 ezer, illetve 200 ezer választópolgár kezdeményezése); a szélesebb intézményes lehetőségek (országos népi kezdeményezés lehetősége, a véleménynyilvánító és a megerősítő népszavazás léte) és az eredményességi klauzula leszállítása¹ alapján. Történt mindez 1989 októberétől kezdve változatlan népszuverenitási alkotmányklauzula mellett.

A népszuverenitási klauzulák nélkül valójában nem tudjuk értelmezni a közvetlen demokráciát. A korábbi népszavazási klauzula így szólt: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”. Az Alaptörvény (B) cikke jelentős változást hozott ehhez a klauzulához képest: „A közhatalom forrása a nép. A nép hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja”. A változás iránya kettős. Az új formula a népet a hatalom, pontosabban a közhatalom forrásaként jelöli meg, míg a korábbi formula („minden hatalom a népé”) jobban emlékeztetett az 1949-es szövegre. A másik lényeges változás a szuverenitás klauzulában, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus elve között megszűnt az egyenrangúsági

¹ 28/C. § (6) Az ügydöntő országos népszavazás eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. [A Magyar Köztársaság Alkotmánya (1989)].

viszony. Az egyenrangúsági értelmezést is lehetővé tévő „valamint közvetlenül” fordulatot – összhangban a korábban idézett alkotmánybírósági határozatokkal – felváltotta a „kivételesen közvetlenül” normatív tétele.

A megváltozott népszuverenitási klauzulára alapozva az Alaptörvény 8. cikke tovább korlátozta a közvetlen demokrácia mozgásterét. A változás fő elemei a középerősnek nevezett 1997-es megoldáshoz képest: (a) megszűnt alkotmányos szinten a véleménynyilvánító népszavazás, csak ügydöntő típusú népszavazás létezik; (b) mérlegelés alapján elrendelhető népszavazást nem kezdeményezhet a parlamenti kisebbség; (c) a kizárt tárgyak köre tágabb, szigorúbb, kategorikusabb; (d) a népszavazáshoz ismét érvényességi küszöb, a választópolgárok többségének érvényes szavazata kapcsolódik.

E megközelítés *gyenge közvetlen demokratikus modellként* írható le, amelyben a népszavazás nehezebben kezdeményezhető és nehezen vezet eredményre. Másként fogalmazva, alapvetően „parlamentbarát”, és kevésbé „alapjogbarát” megoldás.

A kizárt tárgykörök vonatkozásában különösen egy dolgot emelhetünk ki kritikusan, az alkotmányozás és a népszavazás kapcsolatát. Az alaptörvényi megoldás teljesen kizárja az intézményes közvetlen demokráciát az alkotmányozó hatalom gyakorlásának folyamatából. Ez európai viszonylatban is egyedülálló, eddig az Alkotmánybíróság sem jutott el korábbi értelmezéseiben. Bármilyen társadalmi konzultáció vagy közvélemény-kutatás alkotmányilag irreleváns, nem helyettesítheti a széles körben alkalmazott² intézményes megoldásokat.

A rövid történelmi vázlatból talán jól látható, hogy az 1989–1990-es rendszerváltozási krédóhoz képest sok területen puhult, korlátozódott a közvetlen demokrácia. Az Alaptörvénynek határozottan kon-

² Az 1778-as massachusettsi alkotmány feletti népszavazást követően számos állam népszavazással erősítette meg az alkotmányát, és alkalmazta a közvetlen demokrácia különböző intézményeit az alkotmányozásban. Bővebben lásd Pócsa Kálmán: Alkotmányozási eljárások összehasonlító elemzése. In Jakab András – Körösi András: Alkotmányozás Magyarországon és máshol. Politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések. Budapest, 2012. 118–146. o.

zervatív filozófiája van, miközben vitathatatlan, hogy alapjogként ismeri el a politikai részvételi jogokat. A népszavazásnak rendeltetésszerűen illeszkednie kell az alkotmányos demokrácia intézményeihez, mindenekelőtt a parlament hatásköréhez és több más alapelvhez. A mostani szigorú illesztést minden bizonnyal motiválta a 2000-es évek második felének népszavazási „cunami”ja is. Néhány példával élve: 2007-ben 385, 2008-ban 261 országos népszavazási kezdeményezés érkezett az Országos Választási Bizottsághoz, az Alkotmánybíróság pedig 1997 és 2012 között 582 határozatot hozott konkrét hitelesítési ügyekben. A számok is mutatják, hogyan „működött” a szűrés mechanizmusa a magyar alkotmányos rendszerben: ezek rendkívül magas értékek az intézmény rendeltetéséhez mérten, miszerint csak országos jelentőségű ügyekben lenne helye népszavazásnak. Eltörpül mellettük a ténylegesen elrendelt 6 népszavazás³ Magyarországon. Európában ugyanebben az időintervallumban összesen 78 elrendelt népszavazásról lehet tudni.

A parlamentarizmus és a közvetlen demokrácia viszonyának megítélésében két véglettel találkozunk. Régi értékvita ez: az egyik oldalon, Rousseau oldalán, az utca, a populizmus mindenekelőttinek, kizárólagosnak gondolja a közvetlen demokráciát. A másik oldalon, Montesquieu és Constant oldalán, a parlamentarizmus antik nosztalgiának, meghaladottnak tartja a népszavazást, – ha kellően nagy számban fordul elő, – akkor veszedelmes a nyugati demokráciára. Az első nézet nem számol a közvetlen demokrácia veszélyeivel, turbulenciájával, destabilizáló szerepével és korlátaival. A másik nézet pedig nem számol azzal, hogy ennek az intézménynek nagyon komoly demokratikus tartalma van, és nem csak a választás napján vagyunk alanyai a politikai jogoknak és szereplői a hatalomgyakorlásnak. Ha tisztában vagyunk azzal, hogy mire alkalmas ez az intézmény, tisztában vagyunk veszélyeivel és erőnyeivel, akkor kiegyensúlyozottabban illeszthetjük a képviseleti demokráciához. A liberális, a közép- és a gyenge közvetlen demokratikus modelleket értékelve a vélemény-

³A hetedik országos népszavazás, a 2016-os „kvótanépszavazás” kívül esik ezen az időintervallumon.

nyünk az, hogy a *kiegyensúlyozottságot érdemes követni* az intézmények szabályozásakor. A meg-megelevenedő értékvita azzal a szójátékkal is kifejezhető, hogy a népszavazás az antik világ óta „igen nemes” intézmény, azaz igennel és nemmel képes a döntéshozatalra, nem több és nem kevesebb. Meggyőzni érvekkel nem tud – a meggyőzésnek a parlamentben a helye.

Természetesen nem minden a joga múlik: a társadalom, a pártok, a polgárok, a politika- és a jog kultúrája segíthet igazán bennünket az állandóan végletekbe átbillenő modellváltásoknál. Érdemes hozzátenni, hogy már az antik világban is és a mai napig elsődlegesen a fennálló hatalom leváltására, elűzésére kívánták és kívánják felhasználni ezt az intézményt, egyfajta negatív hatalomként. Ez az irány megítélésünk szerint nem jó irány, és zsákutcahoz vezet. Vissza kellene térni a törvényi preambulumban veretes módon megfogalmazott gondolathoz: „a népszavazás rendeltetése az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntése”.

A NÉPSZAVAZÁS MINT A TÖBBSÉGI HATALOM KORLÁTJA

A közvetlen demokrácia változatos eszközei mellett közelebből a népszavazás intézményének is többféle megközelítése és megfogalmazása ismeretes a jogirodalomban. A legegyszerűbb megfogalmazás szerint a népszavazás a közvetlen demokrácia eszköze, amelynek keretében a politikai közösség tagjai közvetlenül egy (a közösség számára kiemelten fontos) ügyben vagy közpolitikai kérdésben adják le a szavazatukat. Ebben a megközelítésben tehát a képviseleti és közvetlen demokrácia fogalmi elhatárolása elsősorban a személyekről (képviselők választása), valamint az ügyekről szóló szavazás (népszavazás) mentén rajzolható fel.⁴ Az egyes népszavazási típusok többféle,

⁴Morel, Laurence: Referendum. In Rosenfeld, Michel – Sajó, András (eds): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, 2012. 501–528., 501. o.

klasszikus kategorizálásánál jóval fontosabb kérdés ugyanakkor, hogy milyen funkció társítható a népszavazáshoz. A népszavazás funkciója egy egységes definícióban nehezen adható meg, funkcionális jellemzői ugyanakkor – az alábbi kiemeléseknek megfelelően – meghatározhatóak.

A hagyományos alkotmányjogi megközelítés nem tekinti a népszavazást az alkotmányosság és a demokratikus működés peremfeltételének: számos, komoly alkotmányos hagyományokkal rendelkező államban nem áll ez a jogintézmény a polgárok rendelkezésére. A jogintézmény funkciójának meghatározása során is tehát elsősorban a *komplementer jelleget*⁵ szükséges hangsúlyozni: annak gyakorlása minden esetben kivételes, amelynek megvalósulására a rendes (képviselési alapú) döntéshozatal mellett kerül sor. Fontos arra is rámutatni, hogy az a képviselési alapú döntéshozatal, amelyhez a népszavazás társul, szükségképpen a tág értelemben vett törvényhozó hatalmi ághoz sorolható (ide értve az önkormányzati rendeletalkotást is) – alkotmányos államokban természetesen fogalmilag kizárt, hogy a közvetlen demokrácia eszközei a bíraskodást egészítsék ki. A népszavazás joghatása a szabályozási megoldások sokszínűsége alapján többféle lehet (például törvényhozás útján kötelezően végrehajtandó, az elfogadott törvény érvényességi kellékeként funkcionáló, a törvény hatályon kívül helyezését eredményező, véleménynyilvánító népszavazás stb.), azonban minden esetben szükség van arra, hogy a joghatásról egyértelmű szabály rendelkezzen. A funkció meghatározása során érdemes arra is figyelemmel lenni, hogy a népszavazáson való részvétel joga – amennyiben a jogintézményt az adott alkotmányos rendszer ismeri – a politikai közösség tagjainak politikai részvételi joga, amelynek alapja az *alapjogi szintű védelmet élvező*⁶ választójog. A politikai részvételi jog alapjogi szintű

⁵ A komplementer jelleggel összefüggésben lásd Dezső Márta: A referendum funkciója Európa államaiban. In Bragyova András (szerk.): Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. Miskolc, 2003. 135–160. o.

⁶ A választójog alapjogi védettsége mellett szóló érvek rendszerezésével kapcsolatban lásd Bodnár Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC Budapest, 2014.

védelméből természetesen az is következik, hogy annak gyakorlására minden szakaszban megfelelő garanciákkal övezett eljárást szükséges biztosítani, beleértve a jogorvoslatot, az eljáráshoz kapcsolódó közhatalmi döntések felülvizsgálatának lehetőségét.

A népszavazás jogintézményének alkalmazását természetesen számos vita is övezi a nemzetközi szakirodalomban, ezek közül kettő tekinthető klasszikusnak: az alkotmányossági vita (*constitutional debate*) és a demokráciavita (*democracy debate*).⁷ Az *alkotmányossági vita* elsősorban arról a kérdéstről szól, hogy összeegyeztethető-e a képviselési és a közvetlen demokrácia egy olyan társadalmi modellben, amelyben – az állami működés, a társadalmi- és életviszonyok szabályozásának és gyakorlatának bonyolultsága miatt – a képviselés szükségeszerű, és nem lehet alternatívája.⁸ A *demokráciavita* lényege az a – politikatudomány számára is lényeges – kérdés, hogy képvisel-e legitimációs értéket a politikai közösség többségi véleménye egy olyan kérdéstről, amely szükségeszerű leegyszerűsítését tartalmazza egy rendszerint bonyolult társadalmi problémának.⁹ A klasszikus vitákban számtalan érvet fel lehet sorakoztatni mindkét oldalon, azok intenzitása pedig láthatóan történelmi távlatban sem csökken. Amennyiben azonban a népszavazás intézményét – annak funkcionális sajátosságait szem előtt tartva – a többségi politikai hatalom korlátjaként értelmezzük, úgy lehetséges az alkotmányossági vita feloldása, a demokráciavita pedig nem bizonyul igazán relevánsnak.

⁷ Lásd Morel: Referendum. 502–507. o.

⁸ „Ha tisztában vagyunk azzal, hogy mire alkalmas ez az intézmény, tisztában vagyunk veszélyeivel és erőnyeivel, akkor kiegyensúlyozottabban illeszthetjük a képviselési demokráciához”. Lásd Kukorelli István: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász almanachja. Méry Ratio. 2014. 174–179., 178. o.

⁹ A demokráciavita jellemző érveinek és ellenérveinek alapos elemzését nyújtja Körösi András. Lásd Körösi András: A népszavazások és a képviselési demokrácia viszonya. In Enyedi Zsolt (szerk.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban. Budapest, 2009. 37–61., 44–58. o.

Melyek tehát azok a kezdeményezések, amelyeknek a nyomán induló népszavazások a többségi politikai hatalom korlátjaként értelmezhetők? Segíti az elhatárolást Silvano Moeckli fogalomhasználata, aki megkülönbözteti a *kisebbségi közvetlen demokráciát* (*minority direct democracy*), amelyben „a választópolgárok vagy a parlamenti képviselők meghatározott kisebbségi aránya a politikai többség akarásával szemben vihet egy kérdést a választópolgárok elé”, valamint a *plebiszcitárius közvetlen demokráciát* (*plebiscitary direct democracy*), amelyben „a politikai többség olyan kérdésben tart népszavazást, amelyet egymaga eldönthetne”.¹⁰ Érdemes hozzátenni azt is, hogy ebben a megkülönböztetésben a *kisebbségi közvetlen demokrácia* alkalmazása jellemzően azokkal az előnyökkel jár, amelyeket a demokráciavita résztvevői általában a közvetlen demokráciához kötnek,¹¹ míg a *plebiszcitárius közvetlen demokrácia* éppen ellenkezőleg, a vitában a közvetlen demokráciával összefüggésbe hozott hátrányokat hordozza.¹² Míg tehát a *kisebbségi közvetlen demokrácia* intézményei esetében jelen vannak azok a jellemzők, amelyek a többségi politikai hatalom ellensúlyaként képesek hatni (például az érdekek polaritása, kölcsönös ellenőrzése), a *plebiszcitárius közvetlen demokrácia* esetében ezek aligha mutathatók ki. A hatalommegosztás fogalmának elemzése keretében Sári János – a törvényhozás vonatkozásában meghatározott – „politikai ellensúly” fogalma is minden bizonnyal csak a *kisebbségi közvetlen demokráciára* alkalmazható.¹³

A fenti fogalmak mentén is felrajzolható az 1989-es és a 2011-es alkotmányos szabályozás különbsége a közvetlen demokrácia és az országos népszavazás vonatkozásában.

¹⁰ Lásd Moeckli, Silvano: Direct democracy and political participation from a cross-national perspective. In Zittel, Thomas – Fuchs, Dieter (eds): Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In? Routledge, 2006. 107–124., 107. o.

¹¹ Ilyennek tekinthető a hatásgyakorlás a törvényhozás irányában, a parlamenti abszolútizmus ellensúlyozása, valamint a kisebbségi érdekek védelme.

¹² Ide sorolható a populista kampány, a kompromisszumos megoldások elutasítása és a többségi érdek kizárólagos szempontja.

¹³ Sári János: A hatalommegosztás. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 231–234. o.

Az 1989-es szabályozás alapján a választópolgárok mellett a parlamenti kisebbség (az országgyűlési képviselők egyharmada) is élhetett a népszavazás kezdeményezésével, továbbá működött a népi kezdeményezés, amelynek megfelelően a politikai vagy társadalmi kisebbség saját ügyének politikai napirendre tűzését, megtárgyalását érthette el. A korábbi szabályozás szerinti véleménynyilvánító népszavazás intézménye, bár önmagában nem volt a kisebbségi közvetlen demokrácia eszközeihez sorolható, hatásában mégis közel állt ahhoz: a népszavazás eredménye nem kötötte a törvényhozó hatalmat, azonban explicit formában megfogalmazott ellensúlyt képzett azzal szemben. Hasonló hatása volt a korábbi szabályozás szerinti eredményességi küszöbnek, amelynek megfelelően a népszavazás abban az esetben volt eredményes, ha azon a választópolgárok több mint egynegyede a feltett kérdésre azonos választ adott.¹⁴

A 2011-es szabályozás több vonatkozásban a plebiszcitárius közvetlen demokráciát erősítette. A parlamenti kisebbség immáron nem rendelkezik az országos népszavazás kezdeményezésének jogával, a népi kezdeményezés pedig nem része a közvetlen demokrácia eszközrendszerének. Hasonlóképpen nem alkalmazható már a véleménynyilvánító népszavazás, minden elrendelt népszavazás tehát szükségképpen ügydöntő. Mivel az ügydöntő népszavazás eredménye a törvényhozóra nézve kötelező, annak a törvényhozó mozgásterét korlátozó hatása látszólag nagyobb – a hatás azonban inkább blokkoló, a képviseleti és közvetlen demokrácia közötti feszültséget élező, mintsem az árnyalt vitát lehetővé tévő politikai ellensúly. Azt is érdemes hozzátenni, hogy a megváltozott érvényességi szabály – amely szerint a népszavazás érvényességéhez szükséges, hogy azon a választópolgárok többsége érvényes szavazatot adjon le –, bár látszólag a döntés legitimitását erősíti, az Európára jellemző részvételi hajlandóság miatt valójában megnehezíti a választópolgárok véleményének tényleges figyelembevételét.

¹⁴ Vö. Alkotmány (1989) 28/B–E. §.

AZ ORSZÁGOS NÉPSZAVAZÁSHOZ ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIÁHOZ KAPCSOLÓDÓ GYAKORLAT

Hogyan értékelhető a fentiek tükrében az 1989 óta folytatott, az országos népszavazáshoz kapcsolódó gyakorlat? Az 1989 óta tizenhárom kérdésben lezajlott hét országos népszavazás a többségi politikai hatalom korlátozásának képessége felől is vizsgálhatók.

Az 1989-es „négyigenes” népszavazás ellenzéki pártok kezdeményezéseként indult. Közvetlen célja a kezdeményezők politikai pozícióinak erősítése (elsősorban a köztársasági elnök választására vonatkozó kérdéssel összefüggésben), hatása azonban kétségtől jelentős volt a rendszerváltozás időszakában a hatalmat aktuálisan birtokló állampárttal szemben. Az 1990-es népszavazás egy független országgyűlési képviselő kezdeményezésére indult, a feltett kérdésben (közvetlen elnökválasztás) szintén az aktuális (szabad választás utáni) parlamenti többségi akarattal szemben. A kisebbségi kezdeményezés egyértelmű hangsúlya mellett mindkét népszavazással kapcsolatban kiemelhető, hogy azok a rendszerváltozás szimbolikus kérdéseivel kapcsolódtak, ilyen módon nemcsak partikuláris, hanem társadalmi szintű érdekeket is szolgáltak.

Mind az 1997-es népszavazás a NATO-tagságról, mind pedig a 2003-as népszavazás az Európai Unióhoz való csatlakozásról egyértelműen a plebiszcitárius közvetlen demokrácia eszközeihez sorolható, tekintve, hogy azok elrendelésére a többségi politikai hatalom kezdeményezésére és döntése alapján került sor. A kezdeményezések plebiszcitárius karakterét gyengíti ugyanakkor a két kérdéshez egyértelműen kapcsolódó (az Alkotmány által is megerősített) legitimációs igény – mivel mindkét kérdés Magyarország stratégiai céljaihoz kapcsolódott, a választópolgárok közvetlen bekapcsolása a döntéshozatali folyamatba így nemcsak a többségi hatalom, hanem a teljes társadalom érdekeit és elvárásait szolgálta.

A 2004-es népszavazás (a kettős állampolgárságról és kórház-privatizációról) kisebbségi (civil) kezdeményezésre indult, ellenzéki pártok támogatásával – célja az adott kérdésekben az aktuális többségi (kormányzati) politika megváltoztatása volt. A 2008-as, „háromigenes”,

„szociális” népszavazás (a tandíjról, a vizitdíjról és a kórházi napidíjról) még közvetlenebbül az aktuális kormányzati politika ellen irányult, kezdeményezőként pedig formálisan is egy ellenzéki párt lépett fel. Mindkét népszavazás a képviseleti alapú politikai viták „kiszervezéseként” értékelhető a közvetlen demokrácia intézményeinek felhasználásával. Ebben a vonatkozásban tehát a két népszavazás kisebbségi, érdekérvényesítő jellege – az 1989-es és az 1990-es népszavazásokhoz hasonlóan – korlátozottan, de nem a társadalmi igényekhez, hanem elsősorban a politikai pozíciószerzéshez kapcsolódóan érvényesült.

A 2016-os menekültügyi kvótákról szóló országos népszavazás a plebiszcitárius közvetlen demokrácia megnyilvánulása klasszikus példájának tekinthető. A Kormány kezdeményezésére indult népszavazás, amely mind tárgya, mind pedig joghatása tekintetében komoly alkotmányos aggályokat vetett fel,¹⁵ a többségi hatalom által eldönthető kérdést vitt a választópolgárok elé, amely esetében – ellentétben az 1997-es és 2003-as népszavazásokkal – a kérdéshez kapcsolódó, alkotmányosan igazolható legitimációs igény sem indokolta a közvetlen demokrácia alkalmazását. A lezajlott népszavazás – a plebiszcitárius közvetlen demokrácia mintájaként – elsősorban a többségi hatalom politikai támogatásának erősítéseként értékelhető.

A 2016-os népszavazás hatása tehát elsősorban a politikai kommunikációs térben értékelhető, amelyben ugyanakkor egyre inkább teret nyernek a közvetlen demokrácia intézményeihez hasonló elemek is. 2010 óta hat alkalommal került sor a Kormány által kezdeményezett *nemzeti konzultációkra*, amelyek keretében a szakmai és etikai szten-derdek mellőzésével összeállított kérdőíveken, leegyszerűsített, eldön-tendő kérdések formájában kérte ki a kormányzat a választópolgárok véleményét lényeges szabályozási kérdésekről. Az ezzel ellentétes értelmezések ellenére¹⁶ a nemzeti konzultációra adott válaszok a köz-

¹⁵ Bővebben lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A Kúria végzése a betelepítési kvótáról szóló népszavazási kérdésről. Országgyűlési hatáskör az európai jog homályában. Jogesetek Magyarzata, (2016) 1–2., 77–84. o.

¹⁶ Különösen az Alaptörvény elfogadását megelőzően lezajlott nemzeti konzultációval összefüggésben nyert teret egyfajta legitimációs értelmezés a politi-

vetlen demokrácia eszközeihez hasonló hatás kiváltására nem; csak politikai kommunikációra alkalmasak. Könnyen belátható, hogy bár a nemzeti konzultációk lazán kapcsolódhatnak a törvényhozó hatalmi ág tevékenységéhez, joghatásukat semmilyen szabály nem rendezi, a részvétel alapjogi szintű védettsége nem biztosított, az eljárást nem övezik garanciális rendelkezések, ilyen módon nem rendelkezhetnek a népszavazás funkcionális sajátosságaival.¹⁷ Alkalmazási gyakorlatuk azonban szintén egy plebiszitárius technika, amellyel a többségi politikai hatalom rendszeresen él.

KORREKCIÓS JAVASLATOK

Melyek tehát azok a jogintézmények és gyakorlatok, amelyeket alkalmazni érdemes a közvetlen demokráciával összefüggésben? Javaslatainkat három szinten, az alkotmányozás, a szabályozás és a gyakorlat vonatkozásában fogalmazzuk meg, figyelemmel korábbi megállapításainkra. Tézisünk szerint a népszavazásokkal összefüggésben a kiegyensúlyozott modellt érdemes követni, figyelemmel kell lenni a népszavazás funkcionális sajátosságaira, a kisebbségi és plebiszitárius

kában, részben válaszként az Alaptörvény legitimitációs deficitjével kapcsolatos kritikákra. A kritikákkal kapcsolatban European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the new constitution of Hungary (Venice, 17–18 June 2011). 144. [[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)016-e)].

¹⁷Érdemes hozzátenni, hogy a nemzeti konzultációhoz hasonló gyakorlatok nem ismeretlenek az összehasonlító alkotmányjogban, azonban alkalmazásuk – ellentétben a magyar gyakorlattal – több esetben hordozhatja a népszavazás funkcionális elemeit. Lásd az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának ajánlását a posztkonfliktusos országok átmeneti igazságszolgáltatására vonatkozóan, valamint egyes dél-amerikai államok gyakorlatát: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Rule-of-law tools for post-conflict states (http://www.ohchr.org/documents/Publications/NationalConsultationsTJ_EN.pdf); Barczak, Monica: Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 43. (2001) 3., 37–60. o.

közvetlen demokrácia különbségeire, valamint arra a szempontra, hogy a népszavazás országos jelentőségű ügyekhez kapcsolódjon.

Az Alaptörvény (az 1989-es Alkotmányhoz hasonlóan) köztudomásúlag a könnyen módosítható, rugalmas alkotmányokhoz sorolható. Egy alkotmány stabilitása vagy rugalmassága nem önmagáért való érték, hanem minden esetben az alkotmányt meghatározó értékek és alapelvek állandósága és védelme felől vizsgálendő. A sok közjogi és politikai vitával övezett, 2011-es egypárti alkotmányozás folyamata kétségtől kevéssé volt arra alkalmas, hogy az Alaptörvény tartalmi értelemben vett legitimitását erősítse. Számos érv szól amellett, hogy az egypárti minősített többségre alapított parlamenti gyakorlat önmagában diszfunkcionális,¹⁸ az alkotmányozás és alkotmánymódosítás vonatkozásában azonban különösen problematikus lehet. A mindenkori alkotmány érkeinek és alapelveinek védelme és legitimitásának biztosítása kellő súlyú szempontok ahhoz, hogy a népszavazás intézményét hosszú távon bekapcsoljuk az alkotmányozás és alkotmánymódosítás folyamatába.

Mivel a közvetlen demokrácia és közelebbről a népszavazás egyes intézményeinek alkalmazása nem demokráciakritérium, a törvényhozó széles mozgástérrel rendelkezik abban a vonatkozásban, hogy milyen módon szabályozza a közvetlen demokrácia intézményeit. A népszavazás funkcionális sajátosságainak szem előtt tartása ugyanakkor elengedhetetlen: a népszavazás komplementer jellegű jogintézmény, amely a joghatására vonatkozó, szabályozott módon a tág értelemben vett törvényhozó hatalomhoz kapcsolódik, folyamatának egészében pedig érvényesülnie kell a politikai részvételi jog gyakorlásához kapcsolódó garanciáknak. A közvetlen demokrácia eszközei közül célszerű előnyben részesíteni azokat, amelyek a kisebbségi közvetlen demokráciát erősítik – más szabályozási megoldásokkal együtt ugyanis ezek képesek olyan módon kapcsolódni a képvisleti demokráciához,

¹⁸Összefoglalóan lásd Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. *Parlamenti Szemle*, (2018) 1.

hogyan nem éleltik a demokratikus döntéshozatal egyoldalúságát, hanem a kisebbségi szempontokra is érzékenyen szélesítik annak bázisát.

A közvetlen demokrácia és a népszavazás alkotmányos gyakorlatához, működtetéséhez – a demokratikus diskurzus általános keretei és a politikai részvételi jogok gyakorlását övező garanciák mellett – olyan intézményi szerepfelfogásra, valamint politikai és társadalmi kultúrára van szükség, amely nem nehezíti, hanem támogatja a választópolgárok érdemi részvételét a közéleti diskurzusokban és a közvetlen döntéshozatali folyamatokban. E peremfeltételektől és jellemzőktől még nagyon sok tekintetben messze vagyunk, ugyanakkor bizakodásra ad okot, hogy a közvetlen demokrácia eszközeivel ezek a folyamatok is előmozdíthatók.

In: 350 éves az ELTE ÁJK. I–II. kötet. (Szerkesztők: Menyhárt Attila, Varga István). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest. 589–596. o.

7. Népszavazási jogorvoslatok

A modellváltás tapasztalatai

(Társszerzők: Milánkovich András – Szentgáli-Tóth Boldizsár)

BEVEZETÉS

A közvetlen népi hatalomgyakorlás minden demokratikus országban az alkotmányos rendszer fontos eleme, a referendumok karaktere azonban sokban függ az adott országra jellemző politikai kultúrától, valamint a népszuverenitás közvetlen gyakorlásával kapcsolatos attitűdöktől.¹ Magyarországon a népszavazás mindig is a hatalomgyakorlás kivételes eszközének számított,² ebből következően a referendumok száma csekély.³ Ezen a helyzeten az Alaptörvény sem változtatott érdemben: a közvetett és közvetlen demokrácia viszonyrendszere hasonlóan alakul, mint a korábbi alkotmányos struktúrában.

A közvetlen hatalomgyakorlás a világ országainak többségében kivételesnek számít, azonban fokozatosan teret nyer.⁴ A modern technika eszközeivel egy-egy referendum egyre gyorsabban, hatékonyab-

¹ Dezső Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in Takács Imre (szerk.): Az alkotmányozás jogi kérdései. (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233–234. Vö. Karl Korinek: „Az alkotmányozás parlamenti és parlamenten kívüli eljárása Ausztriában” in Az alkotmányozás jogi kérdései (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 220.

² Sajó András: Az önkorlátozó hatalom (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest 1995) 54–55.

³ Kukorelli István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in Mikolasek Sándor (szerk.): A magyar alkotmányosság ezer éve (Tudományos Konferencia: Tatabánya 1998) 37–42.

⁴ Vernon Bogdanor: „Western Europe” in Butler David – Austin Ranney (szerk.): Referendums around the World: The growing use of direct democracy (London: Macmillan 1994) 47–61.

ban és olcsóbban lebonyolítható, így a tendenciák abba az irányba hatnak, hogy a közvetlen népi hatalomgyakorlás erősödhet.⁵

Az országok többségében a népszavazás leginkább az alkotmányozás kapcsán merül fel, Franciaországban például a legtöbb alkotmány-módosításhoz népszavazási jóváhagyásra van szükség.⁶ A referendum szintén az alkotmánymódosítási folyamat kötelező eleme Dániában,⁷ illetve Svájcban is.⁸ Máshol azt tapasztaljuk, hogy az alkotmány egyes részeinek megváltoztatását kötik népszavazáshoz, például az államformára, a jogállamiságra, valamint a szuverenitásra vonatkozó részeket.⁹ Magyarországon a referendum mint az alkotmány stabilitását szolgáló eszköz bár felmerült, ez a megközelítés gyökeret verni sosem tudott; ehelyett a népszavazás az Országgyűlés hatásköreinek közvetlen népi gyakorlásához kapcsolódik.¹⁰ Ez a felfogás kevésbé jellemző Európa más országaiban, de például Svájcban a politikai kultúrából eredően a referendum nem számít kivételesnek.¹¹

Számtalan kezdeményezést nyújtanak be Magyarországon (főként a választópolgárok) arra vonatkozóan, hogy mely kérdésekről kellene népszavazást tartani, az aláírási mintapéldányok hitelesítésétől kezdődő mechanizmus azonban biztosítja, hogy a felvetéseknek csak elenyésző hányada jusson el egyáltalán az aláírásgyűjtés fázisáig. A legalább húsz, de legfeljebb harminc választópolgár által támogatott népszavazási kérdések aláírásgyűjtő mintapéldányai hitelesítéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz. Tartalmi tekintetben azt vizs-

⁵ Andrea Bonime-Blanc: Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm [www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)

⁶ Franciaország Alkotmányának 89. cikke (1958. október 4.)

⁷ Dánia Alkotmányának 88. cikke (1849)

⁸ Svájc Alkotmányának 139. cikke (1998. december 18.)

⁹ Lengyelország Alkotmányának 235. cikk (6) bekezdése (1997. április 2.); Bulgária Alkotmányának 158. cikke (1991. július 31.)

¹⁰ Hallók Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in Miskolci doktrandumok jogtudományi tanulmányai. 1/1. (Bíbor: Miskolc 2002) 325–351.

¹¹ Lékó Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” Parlamenti Levelek 1997/3. 63.

galja, hogy a feltenni kívánt kérdés nem vonatkozik-e olyan tárgykörre, melyről az Alaptörvény értelmében nem lehet népszavazást tartani,¹² illetve, hogy a kérdés kellően egyértelmű-e a választópolgárok, valamint a jogalkotó számára.¹³ Amennyiben az NVB a kérdést hitelesíti, megkezdődhet a választópolgári aláírások gyűjtése. Legalább százezer választópolgári aláírás összegyűjtése esetén az országos népszavazás kiírásáról az Országgyűlés dönt, kétszázezer aláírás esetén pedig a referendum kiírása kötelező. A kormány, illetve a köztársasági elnök is kezdeményezhet népszavazást – ilyenkor nincs szükség hitelesítésre, illetve aláírásgyűjtésre, a népszavazás elrendeléséről az Országgyűlés határoz.¹⁴

Ha az NVB a hitelesítést megtagadja, az érintett kérelmével a Kúriához fordulhat, az NVB döntésének felülvizsgálatát kérve.¹⁵ A Kúria ítéletével szemben alkotmányossági aggály esetén az érintettek alkotmányjogi panaszt terjeszthetnek elő az Alkotmánybírósághoz.¹⁶

Nemcsak a népszavazási kérdések hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben lehet bírósághoz fordulni, majd alkotmányjogi panasszal eljárást kezdeményezni. Amennyiben az NVB a népszavazást megelőző kampánnyal kapcsolatos döntést hoz, az érintettek előbb a Kúria előtt kezdeményezhetnek rendes jogorvoslati eljárás keretében felülvizsgálatot, ezt követően pedig ugyancsak alkotmányjogi panaszt nyújthatnak be, így az Alkotmánybíróságnak ilyen módon is lehetősége nyílna a választási eljárási törvény egyes szakaszainak alkotmányossági felülvizsgálatára.

¹² Magyarország Alaptörvényének [a továbbiakban: AT.] 8. cikk (3) bekezdése (2011. április 25.)

¹³ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény [a továbbiakban: Nsztv.] 9. § (1) bekezdése

¹⁴ AT. 8. cikk (1) bekezdése (2011. április 25.)

¹⁵ Nsztv. 29. § (1) bekezdés

¹⁶ Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [a továbbiakban: Abtv.] 26. § (1) bekezdése

Léteznek más jellegű népszavazási jogorvoslatok is: az AB előtt megtámadható a népszavazást elrendelő országgyűlési határozat,¹⁷ mint erre láttunk is példát a közelmúltban.¹⁸ Érdekesség, hogy e jogorvoslat tekintetében ma is az *actio popularis* elve érvényesül. Írásunkban a hangsúlyt a népszavazási témájú alkotmányjogi panasz indítványokra helyezzük, ezért azokra az ügyekre térünk ki, melyek eljutottak az AB-hez.

Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy milyen változásokat hozott a népszavazási jogorvoslatok terén eljárási, valamint tartalmi tekintetben a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése, ezzel a népszavazási jogorvoslati rendszer átalakítása. A 2016-os évben értelemszerűen nagy számban érkeztek az ügyek az Alkotmánybírósághoz, hiszen nyolc év szünetet követően ekkor tartottak ismét referendumot Magyarországon: a Kormány kezdeményezésére az EU által bevezetni kívánt betelepítési kvótákról szavazhattak a választópolgárok.¹⁹ Ettől függetlenül és a „kvótareferendumot” megelőzően érdekes, és a 2012-t megelőző, valamint az azt követő rendszer sajátosságainak szembeállítására kiválóan alkalmas ügy volt az egyes nyugdíj jogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezés.²⁰ Az alkotmányjogi panaszok tekintetében nagyon lényeges – és az újabb és újabb ügyek beérkezésével folyamatosan napirenden lévő – kérdés az indítványok befogadhatóságára vonatkozó kritériumrendszer, amely az állított alapjogsérelem Alkotmánybíróság általi orvosolhatóságának kapuja, ezért külön kell foglalkozni vele. A testület egyedi jogsérelemek kapcsán több ízben vizsgálta a választási eljárási törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányosságát is.²¹ A negyedik fontos téma, mely felmerült a népszavazások kapcsán, a kampánnyal összefüggő alkotmányossági aggályok voltak, ezekkel összefüggésben

¹⁷ Abtv. 33. §

¹⁸ 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.

¹⁹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.; 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.

²⁰ 10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.

²¹ 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.; 3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.; 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.

az AB több alkotmányjogi panasznak is helyt adott.²² Láttunk példát mulasztásos alaptörvény-ellenességet megállapító alkotmánybírói döntésre is.²³ Az alábbiakban e fő témák mentén vizsgáljuk a népszavazási modellváltás tapasztalatait. A valódi alkotmányjogi panasz meghonosítása mellett tekintetbe kell vennünk azt is, hogy az új Nsztv.-vel a népszavazás törvényi szabályai is megváltoztak, illetve, hogy a népszavazásokhoz kötődő tartalmi paradigmaváltásnak is szemtanúi lehetünk.

A népszavazási joganyag sajátossága, hogy csak időszakosan kerül a figyelem középpontjába. Mivel ez a jogintézmény biztosít lehetőséget a választópolgároknak a politikai döntéshozatalba történő tényleges bekapcsolódásra, ezért szinte folyamatos az ilyen indítványok becsatornázása a Nemzeti Választási Iroda, illetve az NVB felé. Az indítványok többsége azonban részben megalapozatlansága, részben a szigorú feltételrendszer, részben a választási szervek hagyományos megközelítése okán nem jut túl a hitelesítési szakaszon. Magyarországon a rendszerváltás óta mindvégig azt tapasztaljuk, hogy a választási szervek tágan értelmezik a népszavazásra vonatkozó tiltott tárgyköröket, illetve az egyértelműség kritériumát. Ebben az elmúlt években sem történt változás, sőt a megszorító értelmezés erősödését érhetjük tetten. Ennek következményeként a kezdeményezéseknek csak töredéke jut el az aláírásgyűjtés szakaszáig, még ritkábban az elrendelésig, esetleg kitűzésig. Ma már a magyar politikai kultúra részének tekinthető egy-egy vitatott aktuálpolitikai döntés kapcsán népszavazás kezdeményezése, a szélesebb nyilvánosság figyelmét azonban csak akkor van esélye felkelteni a folyamatnak, ha egy-egy esetben legalább az aláírásgyűjtés megkezdődik. Ebből következik az a már vázolt sajátosság, hogy az Alaptörvényen alapuló népszavazási ügyek jelentős része a 2016-os évből származik.

Kiindulól feltevésünk az, hogy a népszavazásokkal kapcsolatban a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése eljárási tekintetben számot-

²² 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.; 20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.

²³ 6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

tevő változást eredményezett, a hatás mégsem olyan mértékű, mint az egész jogrendszerre vetítve. Bár a teljes alkotmányos struktúrára nézve a valódi alkotmányjogi panasz következményei rendkívüliek, a népszavazási jogorvoslatok esetében ezt a hatást mérsékeltebbnek látjuk. A jogorvoslat eljárásrendjének átalakításával párhuzamosan a népszavazási ügyekben egyre inkább pragmatikus érveléseket tapasztalunk, melyek következtében egyre nehezebb olyan kérdést megfogalmazni, amely jó eséllyel hitelesítésre kerül – ráadásul gyakran nem kiszámíthatók azok a standardok, melyek alapján az NVB, illetve a jogorvoslati fórumok határoznak népszavazási kérdésekben. A következőkben ezen állítások igazolására törekszünk a modellváltás általános tapasztalatainak felvázolásán keresztül, majd meghatározott problémacsoportok kapcsán az egyes konkrét ügyek elemzésével.

1. NÉPSZAVAZÁSOK ÉS JOGORVOSLATOK 2012 ELŐTT

A népszavazás Magyarországon nem számít régi jogintézménynek: nem egészen három évtizede, a rendszerváltás kapcsán, a demokratikus átmenethez kötődő alkotmánymódosítások eredményeként jelent meg. Mint már említettük, a referendum ekkor is kivételes eszköz maradt az állampolgárok közvetlen bevonására a döntéshozatali folyamatokba.²⁴ Ennek ellenére több nagy jelentőségű referendumot is ki kell emelnünk; ez alapján a magyarországi népszavazások történetét három nagyobb korszakra oszthatjuk.

Magában a rendszerváltás folyamatában is szinte azonnal felmerült a népszavazás tartásának igénye: ennek eredménye lett az ún. négyigekes népszavazás.²⁵ Ekkor a választópolgárok az államfő választásának időpontjáról (az országgyűlési választásokat megelőzően, vagy azt követően kerüljön-e rá sor), a munkásőrség megszüntetéséről, a korábbi

²⁴ Bragyova András – Dezső Márta: „Hungary” in Andreas Auer – Michael Bützer (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63–93.

²⁵ Bozóki András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5–6.

állampárt vagyonszámolásának módjáról, valamint a munkahelyi pártszervezetek megszüntetéséről dönthettek. Ezt a népszavazást, a magyar történelem első országos népszavazását 1989 novemberében tartották, tehát akkor, amikor a Magyar Köztársaságot már kikiáltották és az 1949-es alkotmányt módosították, de a szovjet csapatok még nem hagyták el Magyarországot, demokratikus országgyűlési választásokra még nem került sor, az AB pedig még nem kezdte meg működését. Az érvényes és eredményes népszavazás nagyban hozzájárult a pártállami apparátus fokozatos lebontásához, illetve az új parlamenti kormányforma körvonalainak megteremtéséhez. Szintén a demokratikus átmenet részeként tartottak népszavazást 1990 júliusában arról, hogy az államfőt közvetlenül a választópolgárok, vagy közvetett módon az Országgyűlés válassza-e meg. A kedvezőtlen időpontra kiírt népszavazás érdektelenségbe fulladt és eredménytelenül zárult.²⁶

A hazai referendumok második korszakát a nemzetközi szerződésekhez való csatlakozásról történő döntési helyzetek fémjelezték. Népszavazást tartottak 1997-ben Magyarország NATO-tagságáról, majd négy esztendővel később az Európai Unióhoz való csatlakozásról is.²⁷ A voksolás mindkét esetben eredményes volt; az igen válaszok kerültek jelentős többségbe.

A harmadik csoportba az egyes aktuálpolitikai kérdésekről tartott népszavazásokat sorolhatjuk, melyekből az elmúlt másfél évtizedben hármat jegyezhetünk fel. A hírhedtté vált 2004. december 5-ei népszavazás az igenek többsége ellenére eredménytelen maradt a határon túli magyarok kettős állampolgárságának bevezetése, illetve a kórházak privatizációjának leállítása tekintetében is.²⁸ Távolatokból visszatekintve az első kérdésnek volt nagyobb a jelentősége: a népsza-

²⁶ Bozóki András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.

²⁷ Szabó Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” *Választási Füzetek* 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Budapest 2003)

²⁸ Kukorelli István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. Kiss Lajos – Karádi Éva (szerk.): *Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára* (ELTE ÁJK: Budapest 2004) 219–224.

vazás (politikai) következményeinek felszámolása érdekében az Országgyűlés 2010-ben módosította az állampolgárságról szóló törvényt, megteremtve ezzel az egyszerűsített honosítás lehetőségét.²⁹ Négy évvel az állampolgársági referendumot követően az akkori ellenzéknek sikerült elérnie, hogy három kérdéskörben tartsanak voksolást: a „vizitdíj”, a felsőoktatási tandíj és a kórházi napidíj eltörléséről.³⁰ Mindhárom kérdésben a szavazatok többsége az „igen” válaszra érkezett. Végül 2016. október 2-án került sor az Alaptörvény hatályba lépése óta kiírt eddigi egyetlen országos népszavazásra, melynek során a választók az EU betelepítési kvótáival kapcsolatban fejezhették ki álláspontjukat. Bár a szavazatok többsége elutasította a kvótát, a népszavazáson a választópolgárok kevesebb, mint fele vett részt, így az eredménytelen maradt.

Fentiekből kitűnik, hogy csaknem három évtized alatt összesen hét népszavazásra került sor Magyarországon, a referendum tehát kivételes, de nem rendkívüli hatalomgyakorlási eszköz, mely a választópolgárok mindennapjait érinti: bárkit megállíthatnak az utcán aláírást gyűjtő aktivisták, az elrendelt népszavazás pedig az urnákhoz szólítja a politikailag aktív lakosságot. Azt a tanulságot is levonhatjuk, hogy az „alulról” érkező állampolgári kezdeményezés rendszerint nem jut el a népszavazás elrendeléséig; erre akkor van reális esély, ha a referendumot a Kormány kezdeményezi, illetve, ha kellő társadalmi támogatottsággal rendelkező pártok tűzik azt zászlajukra.³¹

²⁹ A szabályozás részletesebb kifejtését lásd: Ganczer Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” MTA Law Working Papers 2014/63. 16.

jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf;

Ludányi Ágnes: Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben. www.arsboni.hu/egyszerusített-honositas-avagy-magyar-allampolgarra-valas-egyszerubben.html

³⁰ Mohay Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” Jogelméleti Szemle 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

³¹ Chronowski Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára (Pécsi Tudományegyetem ÁJK: Pécs 2008)

Az Alaptörvény a népszavazás jogintézményének lényegét, alkalmazási körét nem változtatta meg, eljárási tekintetben azonban érdemi átalakulást hozott.³² 2012 előtt az OVB kérdést hitelesítő, vagy hitelesítést elutasító döntésével szemben egyfokú jogorvoslat állt rendelkezésre: kifogást lehetett benyújtani az Alkotmánybírósághoz.

A népszavazási kérdések hitelesítésével összefüggő ügyeket akkoriban tehát kivételes ügycsoportként kezelték, melyek esetében nem érvényesült a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos jogvitákkal nem a rendes bíróságok foglalkoztak, hanem végső soron és egyetlen jogorvoslati fórumként az AB határozott.³³ Az akkori kifogás a mostani felülvizsgálati kérelemmel volt párhuzamba állítható: az AB egyrészt azt mérlegelte, hogy a választási bizottsági határozatba foglalt értelmezés összhangban van-e az alkotmányos rendelkezésekkel, másrészt azt, hogy a hitelesítés, vagy annak megtagadása okszerű érvelésen alapult-e. Az AB nem soron kívül járt el, nem változtathatta meg a választási szerv határozatát: amennyiben nem találta elfogadhatónak az első fokú döntést, új eljárást kellett elrendelnie. Más ügyekben, így az OVB kampánytevékenységet érintő döntéseivel szemben a Legfelsőbb Bírósághoz lehetett fordulni, mely nemperes eljárásban, háromtagú bírói tanácsban járt el. Az ilyen döntéssel szemben nem lehetett jogorvoslattal élni az AB előtt.

A következőkben áttérünk napjaink népszavazási jogorvoslati rendszerére, és összevetjük azt a 2012 előtti rendszer sajátosságaival.

³² Teglási András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” MTA Law Working Papers 2014/19. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglasi.pdf

³³ Kukorelli István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég: Budapest 2006) 114–127.

2. A MODELLVÁLTÁS ÁLTALÁNOS TAPASZTALATAI

Magyarországon 2012 előtt csak az ún. nem valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére volt lehetőség, ami azt jelentette, hogy a bíró az eljárás felfüggesztése mellett az AB-hez fordulhatott, amennyiben úgy ítélte meg, hogy az alapul fekvő ügyben alkalmazandó jogszabály az Alkotmányba ütközik.³⁴ Ezzel szemben 2012. január 1-től már a valódi alkotmányjogi panasz is bevezetésre került, ami konkrét bírói ítéletekkel szembeni jogorvoslatot teremt mindazok számára, akik egyedi ügyben érintettek, és az ezen üggyel kapcsolatos bírósági eljárásban az Alaptörvényben biztosított joguk sérelme következett be – feltéve, hogy jogorvoslati lehetőségeiket már kimerítették. Az új választási eljárási törvény ebbe a rendszerbe tagolja be a választási jogorvoslati ügyeket is, így a vonatkozó jogorvoslati út megmarad egyfokú, rendes jogorvoslatnak, ám azt egyrészt a rendes bíróság végzi, másrészt az alkotmányjogi panasz benyújthatóságával kiegészíti az alapjogvédelmi mechanizmus beindításának lehetősége. Az NVB határozatával szemben első ízben a Kúriához lehet fordulni felülvizsgálati kérelemmel, majd a fentebb említett (és a törvényben meghatározott egyéb) kritériumok teljesülése esetén ezt követően lehet alkotmányjogi panasszal megrámadni a Kúria ítéletét.

A modellváltás következményeinek elemzését annak tágabb kontextusba helyezésével kell kezdenünk. 2012 előtt, amikor a valódi alkotmányjogi panasz nem létezett, az *actio popularis*nak köszönhetően viszont szinte akadálytalanul érkeztek az AB-hez az utólagos normakontrollt kezdeményező felvetések, a testület tevékenységének leghangsúlyosabb eleme a normakontroll hatáskör volt. Az AB elsősorban a rendszerszintű anomáliák kiszűrésére koncentrált, míg az egyedi ügyek csak kisebb számban, a nem valódi alkotmányjogi panaszok útján juthattak el az AB-hez. Ezzel szemben napjainkban az utólagos normakontrollt pusztán a Kormány, az országgyűlési képviselők egy-negyede, az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, illetve a legfőbb ügyész kezdeményezheti – következésképpen jóval kevesebb utólagos

normakontroll érkezik az AB-hez, igaz ugyanakkor, hogy ezek jelentősége nagyobb.³⁵ Az alkotmányossági problémák főként az egyedi ügyeken keresztül, a valódi alkotmányjogi panaszok előterjesztésével juthatnak el a Donáti utcába.³⁶ Lévay Miklós mutatott rá arra egy különvéleményében, hogy az új helyzetben az AB-nek az utólagos normakontroll-indítványokat jobban meg kellene becsülnie, hiszen ilyenkor az egyes kérdések tágabb alkotmányos kontextusba helyezésére nyílik mód.³⁷ Ezzel szemben az alkotmányjogi panaszok mindig konkrét tényálláshoz, egyedi jogsérelemhez kötődnek, ezért az AB mozgástere is csekélyebb.

A fentebb vázolt folyamatok akkor igazak, amennyiben a teljes magyar jogorvoslati rendszert vesszük szemügyre, a népszavazási jogban azonban nem e tekintetben volt drasztikus a váltás; itt a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének másféle következményeivel számolhatunk. A 2012 előtti modell elemzéséből látható, hogy a rendszer struktúrája a népszavazási jogorvoslatok tekintetében mára átalakult, ám logikája napjainkban is hasonló, mint korábban. Az AB alapvetően egyedi ügyekben szembesült népszavazáshoz kapcsolódó problémákkal, olyankor, amikor valaki egy népszavazási kérdés hitelesítésével, vagy annak elmaradásával szemben terjesztett elő kifogást. Ebben a rendszerben – tekintve, hogy nem volt az Alkotmánybíróság eljárását „megelőző” jogorvoslat – az AB előtt meginduló eljárások jelentős arányban éppen a népszavazási kérdések hitelesítésével kapcsolatos ügyek voltak, amelyek „tömeges” elbírálása szokásos feladattá vált.

A mai rendszer ehhez képest abban tér el, hogy a hitelesítés tekintetében a rendes bírósági rendszer bekapcsolásával egy újabb garanciális elem intézményesült a Kúria előtti felülvizsgálat képében, ezzel párhuzamosan az AB szerepe valamelyest megváltozott.

³⁵ AT. 24. cikk (2) bekezdés e) pont

³⁶ Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

³⁷ 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [118]

³⁴ Alk. 32/A. § (4) bekezdés (1989. október 23.); Abtv. 48. §

Az ügyek számosságát tekintve a feladatok jelentős átcsoportosulásáról beszélhetünk, hiszen a jogorvoslati eljárások egy része a Kúriáig jut csak el; a bírósági ítéletet követően pedig az érintettek döntésétől, illetve az ügy körülményeitől függ, hogy benyújtásra kerül-e alkotmányjogi panasz. Hozzá kell tenni, hogy más ügytípusokban (például a népszavazási kampánnyal összefüggésben) alkotmányjogi panasz útján viszont eljuthatnak az AB-hez olyan jogviták, melyek eddig semmilyen formában nem kerülhettek e fórum elé.

Miközben általánosságban elmondható, hogy az AB tevékenységének fókuszja a jogszabályok absztrakt felülvizsgálatáról az alkotmányossági mércék egyedi ügyekben történő alkalmazása felé tolódott el, a népszavazások kapcsán ezt a paradigmaváltást nem érzékelhetjük olyan élesen. Az AB lényegében ugyanazt a jogorvoslati szerepet tölti be, mint korábban: összeméri az ügyben – immár a Kúrián – született döntéseket az Alaptörvényből levezethető, alapjogi relevanciával rendelkező követelményekkel. A változás abban ragadható meg, hogy mielőtt a népszavazási kérdés hitelesítésének ügye az AB elé kerülne, azt a Kúria is elbírálta már, az Alkotmánybíróság pedig valamely alapjog érintettsége mentén vizsgálódhat. Amellett, hogy ez csökkenti az AB elé kerülő népszavazási jogviták számát, elméletileg mérsékli annak valószínűségét is, hogy a testület előtt Alaptörvényt sértő határozatot támadnak meg, hiszen az AB-t megelőzően két szakértelemmel rendelkező fórum is foglalkozott már az ügygel. Az érem másik oldala, hogy a nem a hitelesítéshez kötődő népszavazási jogviták kapcsán az alkotmányjogi panasz bevezetésével viszont egy új út nyílt meg, mely az AB-hez vezet.

Figyelembe kell vennünk továbbá azokat a sajátos körülményeket, melyek az elmúlt évek hazai politikai viszonyaiból erednek. A valódi alkotmányjogi panasz minden olyan jogrendszerben, ahol létezik, rendkívüli jelentőségű, Magyarországon azonban szerepét külön is aláhúzta a 2010 és 2015 között létező kétharmados parlamenti kormánytöbbség. Ebben a helyzetben a kormányoldálnak lehetősége volt az Alaptörvény, valamint a népszavazásra vonatkozó szabályozás újrarajzolására anélkül, hogy az ellenzék egyetértése ehhez szükséges lett volna. Ebben a helyzetben a változások irányai nem azonosu-

lók számára az alkotmányjogi érveken nyugvó jogorvoslat maradt az egyik törvényes eszköz a népszavazásra vonatkozó szabályozással szembeni kifogások becsatornázására.

A népszavazási kezdeményezések szerepe politikailag is felértékelődött, hiszen a parlament által elfogadott törvények, különösen a sarkalatos törvények módosítására az ellenzék belátható időn belül nem látott reális lehetőséget a Házon belül. Ebből következően szinte minden vitatott kormányzati intézkedéshez kapcsolódóan nyújtottak be gyakran több népszavazási kezdeményezést is, amelyek közül számos eljutott a Kúria, majd az AB asztalára. Hozzá kell tennünk, hogy a „népszavazási dömping” jelenségének előzményeit már a 2010-et megelőző években is felfedezhetjük.³⁸ E tendenciát tovább erősítette, hogy az utólagos normakontroll szűkítésével a népszavazás indítása, illetve jogi értelemben az egyedi ügyek nyomán alkotmányjogi panaszok benyújtása látszik az érdemi jogorvoslat járható útjának.

E ponton kell feltennünk azt a további kérdést, hogy a valódi alkotmányjogi panasz mennyire hatékony eszköz a jog sérelmek kiküszöbölésére általában, és kifejezetten mint népszavazási jogorvoslat. Általánosságban azt tapasztaljuk, hogy az AB nem kíván egyfajta „jogorvoslati szuperfórumként” működni: a benyújtott alkotmányjogi panaszok túlnyomó része érdemi vizsgálat nélkül visszautasításra kerül, amin nem változtatott az ügyvédkényszer intézményesítése sem.³⁹ A visszautasítások egyik oka a szigorú befogadhatósági rendszer, amelyre ezért későbbiekben részletesen is kitérünk. Az AB csak a szerinte valóban nagy jelentőségű alkotmányjogi kérdést felvető indítványokkal kíván foglalkozni, ezért az érdemi elbírálási szakaszba csak az ügyek töredéke jut. Az érdemben vizsgált alkotmányjogi panaszok túlnyomó része is elutasításra kerül. Az Alaptörvény hatálya lépését követően a részben még a korábbi Alkotmányhoz kötődő,

³⁸ Szigeti Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II. (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Bp. 2008) 236–254.

³⁹ 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.

egyes nyugdíjjogosultságok elvonásáról szóló népszavazási kezdeményezést, valamint a 2016 őszi népszavazási kampánnyal kapcsolatos két döntést emelhetjük ki, amikor az AB helyt adott az alkotmányjogi panasz beadványoknak. Az alkotmányjogi panasz kivételes jogorvoslati eszköznek tekinthető, melyet többnyire a strasbourgi bíróság sem minősít hatékony jogorvoslati eszköznek.⁴⁰ Befogadási feltételei igen szigorúak, az AB érvelése pedig kötve van az adott tényálláshoz, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó alkotmányossági mércékhez, ezért a korábbi általános jogorvoslati funkció helyett az AB szerepe a népszavazásokkal kapcsolatban kivételesnek tekinthető. Az AB saját, rendszeresen visszatérő meghatározása alapján „[...] az Alkotmánybíróság csak annyiban része a választási bíraskodásnak, amennyiben Alaptörvényben biztosított jogok sérelméről van szó rendes bíróság döntését követően.”⁴¹

Az érdemi jogorvoslat, az NVB érvelésének teljes körű felülvizsgálata az esetek többségében inkább a Kúriától remélhető.

Fontos rögzíteni, hogy a modellváltást az Alaptörvény hozta magával, de nem az Alaptörvény végezte be. Az új választási eljárási törvény, majd a népszavazásokat és a népszavazási eljárásokat újraszabályozó törvény hozták létre azt a rendszert, amely alapján napjainkban az Alkotmánybíróság kapcsolódó eljárása működik. Ez a rendszer határozza meg a jogorvoslatok rendjét, így maga is hangsúlyozza a választási (ezen belül a népszavazási) ügyekben az Alkotmánybíróság eljárásának kivételességét.

Ennek szabályozása (az Alaptörvényt ide nem számítva) logikai kapcsolatait tekintve háromszintű: az Alkotmánybíróság eljárását értelemszerűen az Abtv. határozza meg. Az új Ve. Általános része ehhez képest a választással kapcsolatos jogorvoslatok körében rendelkezik a választási szerv döntését kifogásoló alkotmányjogi panaszról, az Abtv.-hez képest különös eljárási szabályokat (így például a panaszok befogadásra és elbírálásra vonatkozó 3+3 munkanapos határidőt) al-

⁴⁰ Példaként I. K.M.C. kontra Magyarország, application no: 19554/11.

⁴¹ Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [15]; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, Indokolás [13]

lapítva meg.⁴² A Ve. által a határidővel kapcsolatban rögzítettekhez az Nsztv. kivételssabálya csatlakozik, amely kifejezetten a népszavazási eljárásban megindított alkotmányjogi panaszokra irányadó határidőt 5+5 napban állapítja meg.⁴³ A szabályozásban visszaköszön a választási (népszavazási) eljárásokban megvalósuló jogsérelmek gyors orvoslásához fűződő közérdek (mint *ratio legis*), amely alkotmányosan egyrészt nem kifogásolható, másrészt azonban komoly gyakorlati kihívásokat támaszt az Alkotmánybíróság felé, hiszen adott esetben alapos alkotmányjogi megfontolást érintő, összetett ügyet kell mindössze néhány nap alatt döntéssel lezárnia.

3. VOLT-E MODELLVÁLTÁS AZ ALKOTMÁNYOS STANDARDOKBAN IS?

Mielőtt egyes határozatok vizsgálatába, ezek alapján pedig trendek felvázolásába bocsátkoznánk, elengedhetetlen annak a vizsgálata és tisztázása, hogy az alkotmányos átalakulás időszaka vajon hozott-e magával olyan körülményeket, amelyekből kényszerítően következik az addig alkalmazott alkotmányos mércék megváltozása is. A népszavazási ügyekhez kapcsolódóan gazdag gyakorlattal rendelkező Alkotmánybíróság 1990 és 2012 között a mindenkor hatályos alkotmányjogi szabályok alapján számos olyan standardot határozott meg, amelyek együtteséből kirajzolódik egy többé-kevésbé koherens keretrendszer. Noha az AB az esetek túlnyomó részében egyedi ügyekben ítélezett (amelyek így önálló karakterrel, önálló konkrét tartalommal rendelkeztek), az Alkotmány szabályai alapján kialakított és fejlesztett gyakorlat alapvetően követhetőnek bizonyult – természetesen nem mentesen a vitáktól sem.

Megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével a népszavazás alkotmányos háttere nem változott, ezért nincs oksági módon következő kényszer a kialakított gyakorlat elvetésére sem. Erre

⁴² Ve. 233. §

⁴³ Nsztv. 79. §

a következtetésre jutott maga az Alkotmánybíróság is, amikor a saját korábbi gyakorlatának felhívhatóságával kapcsolatban a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat által kimunkált tételt⁴⁴ – tekintettel a szabályozás szó szerinti egyezésére is – a népszavazási ügyekre is alkalmazta: „[a]z Alaptörvény az alapjog, illetve a választói kezdeményezés alapján elrendelendő országos népszavazás szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja, illetve idézheti a korábbi határozataiban foglaltakat.”⁴⁵ A határozat értelmében a korábbi gyakorlat, benne természetesen az alkalmazott alkotmányjogi mércékkel, felhívható a „modellváltás” után megvalósuló alkotmánybíráskodás során is. Fontos állítás ez, hiszen az is következik belőle, hogy nincs olyan ok, ami eleve kizárná a tételek alkalmazhatóságát – sőt, valójában az azoktól való eltérést kell indokolni. Természetesen annak sincs elvi akadálya, hogy az Alkotmánybíróság az elé kerülő alkotmányjogi panaszos ügyekben mindezen elveket a Kúrián és az NVB-n is érvényesítse, számon kérje.

A magyar választási szervek gyakorlatában hagyományosan mégis a népszavazási kérdések hitelesítési kritériumainak szigorú értelmezése a jellemző⁴⁶ – ehhez járul, hogy ugyanezt a megközelítést tapasztaljuk az alkotmányjogi panaszok (különösen a befogadhatóságuk) kapcsán

⁴⁴ Indokolás [32]: „Az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.”

Általánosságban az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően született alkotmánybírósági határozatok idézhetőségére nézve l. még 22/2012, Indokolás [40]-[41]

⁴⁵ 31/2013. (X.28.) AB határozat, Indokolás [26]-[28]

⁴⁶ Noha (mint később bemutatjuk) az Alkotmánybíróság ezt már nem minden esetben, csak Alaptörvényben biztosított jog sérelme esetén bírálhatja felül.

is. Az NVB az Alaptörvényben rögzített tiltott népszavazási tárgyköröket tág keretben értelmezi: általában már a közvetett kapcsolatot is elegendőnek tekinti egy-egy beadvány elutasítására.⁴⁷ Ugyanez igaz az egyértelműség követelményére, amelynek két alakzatát, a választói, illetve a jogalkotói egyértelműséget különítjük el. Ebből következően szinte minden kérdésről bebizonyítható, hogy az nem kellően egyértelmű: amennyiben egy kérdés a jogalkotó számára egyértelmű (pl. egy törvény hatályon kívül helyezésére irányul), a választópolgár számára lesz bizonytalan, hiszen nem feltétlenül van tisztában az adott törvény pontos tartalmával, illetve a törvény elfogadásának, vagy hatályon kívül helyezésének esetleges következményeivel. Ha viszont elsősorban a választópolgárokhoz szól a kérdés, azt lehet vitatni, hogy nem világos, ebből az Országgyűlésre nézve konkrétan milyen kötelezettség származik. E sajátosság eredménye az ún. hitelesítési spekuláció, amikor lényegében ugyanazt a kérdést számtalan megfogalmazásban beterjesztik hitelesítésre az NVB-hez, abban bízva, hogy a testület valamelyik formát elfogadhatónak tartja majd.

2012 előtt jelen volt a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban az a felfogás, hogy a népszavazás tekintetében tiltott tárgyköröket zártan és szorosan kell értelmezni.⁴⁸ Ez a megközelítés gyengülni látszik: az utóbbi években jellemzővé vált a tiltott tárgykörök kiterjesztőbb értelmezése, illetve az egyértelműségi követelmény olykor kevésbé indokolt túlhangsúlyozása. Mindez azért is okoz problémát, mert akár a tiltott tárgykörök érintettsége, akár az egyértelműség alapján szinte valamennyi népszavazási kezdeményezést el lehetne utasítani. Az Alaptörvény népszavazás szempontjából tiltott tárgyköröi között olyanokat találunk, melyek körvonalait tágan megvonva kiüresíthető a népszavazás jogintézménye. Gyakorlatilag bármely kérdés kapcsán le lehet vezetni, hogy burkoltan az Alaptörvény módosítására

⁴⁷ Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk): A demokrácia deficitje, avagy a deficitcses hatalomgyakorlás (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303–314.

⁴⁸ 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.

irányul, esetleg a költségvetést érinti, nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségre vonatkozik, vagy az Országgyűlés személyi- és szerkezetalakítási hatásköreit vonná el. Hasonlóképpen nem létezik olyan – akár a legnagyobb gondossággal megfogalmazott – szöveg, mely teljesen egyértelműnek volna tekinthető. Különösen igaz ez akkor, ha szembeállítjuk az egyértelműség választópolgárra, illetve jogalkotóra vonatkoztatott oldalát.

Örök vitakérdés, hogy a népszavazási kezdeményezések szűrésére melyik eszköz alkalmasabb, illetve kívánatosabb: az aláíró ívek hitelesítése, vagy az aláírásgyűjtési fázis. Jelenleg már az előbbi szakaszban számos kezdeményezés fennmarad a rostán, ugyanakkor felvethető, hogy elegendő lenne a valóban közvetlenül és minden kétséget kizáróan tiltott tárgykört érintő kérdések visszautasítása, illetve azon kezdeményezések hitelesítésének megtagadása, melyek alapján hozzávetőleg sem ítéltető meg, milyen jogalkotási feladat hárulna eredményes népszavazás esetén az Országgyűlésre. Egyebekben a tapasztalatok azt mutatják, az aláírásgyűjtések során azok a kezdeményezések bizonyulhatnak eredményesnek, melyek vagy komoly apparátussal rendelkező pártokhoz kapcsolódnak, vagy jelentős társadalmi támogatottságot élveznek. A választópolgárok kisebb csoportja számára rendkívüli erőfeszítéssel sem reális, hogy akár százezer aláírást százhusz nap alatt összegyűjtsenek, így az aláírási mintapéldányok hitelesítésével kapcsolatos megengedőbb gyakorlat esetén is feltételezhető, hogy a kezdeményezések közül csak a valóban társadalmi érdeklődésre számot tartóak jutnának el a referendum kiírásáig. Ellenérvként felhozható, hogy a gyakoribb aláírásgyűjtések következtében fokozottabb lenne a választópolgárok „túlterhelésének” a kockázata, így a népszavazási kezdeményezések erőteljesebb szűrése a közélet tisztaságát és nyugalmaát védi. Emellett – így az ellenérv – a közvetlen demokrácia egyéb szempontból is kockázatos lehet: bizonytalan, ha nagyobb számú kérdéssel kapcsolatban folyhatna aláírásgyűjtés, erre a választópolgárok hogyan reagálnának, esetleg milyen kezdeményezések mögött sorakoznának fel.

Fentiek alapján a népszavazási jogorvoslati rendszer keretei számottevően változtak. Az Alaptörvényből levezethető követelmények nem módosultak, ugyanakkor a ténylegesen alkalmazott alkotmányos

mércék terén is enyhe elmozdulást érzékelhetünk. Mindazonáltal a népszavazás fogalma, alkotmányos szerepe, lebonyolításának menete lényegében változatlan maradt. A folyamat a kezdeményezéssel indul, melynek elemei a kérdés benyújtása, hitelesítése, valamint az aláírásgyűjtés, szükség esetén a jogorvoslatok. Ezt követi a népszavazás elrendelése, kitűzése, végül megszervezése és lebonyolítása.

A modellváltás tehát a népszavazások terén elsősorban két irányban érzékelteti hatását. Egyrészt a Kúria bevonásával kibővül a jogorvoslati fórumrendszer, másrészt ebből eredően az Alkotmánybíróság szerepe népszavazási ügyekben kivételessé válik. Továbbá a szerkezeti változások következtében az Alaptörvénnyel, a hozzá kapcsolódó jogalkotással, valamint politikai rendszerrel nem azonosulók számára a népszavazás a változások elérésének még a korábbinál is fontosabb alkotmányos eszköze, ezért számolhatunk azzal, hogy a népszavazási kezdeményezések száma a következő években is magas lesz.

4. PROBLÉMAFELVETÉSEK

Az általános kép felvázolását követően a továbbiakban egyes ügyeken (ügycsoportokon) keresztül bizonyos rendszerszintű kérdéseket tárgyalunk, amelyek a népszavazással kapcsolatos „modellváltás” egészére vannak hatással, így próbálva szélesebb kontextusba helyezni az Alaptörvény hatását a népszavazásokkal kapcsolatos jogorvoslatokra. Jelen írásnak nem célja (és a rendelkezésre álló terjedelmi korlátok sem tennék lehetővé), hogy az egyes vitatott döntések átfogó jogtudományi kritikáját adja.

4.1. A meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozó népszavazási kezdeményezés

Noha kiindulását tekintve nem alkotmányjogipanasz-eljárásról van szó, mégis külön tárgyaljuk az egyes nyugdíjjogosultságok elvonásával szemben benyújtott népszavazási kezdeményezéssel kapcsolatos jog-

orvoslatok alakulását, mivel ez az ügy rendkívül összetett és jól mutatja a korábbi és a jelenlegi jogorvoslati rendszer különbségeit is, az új modell felé való átmenetet.

A kezdeményező három választópolgár 2011 májusában az alábbi kérdést nyújtotta be hitelesítésre az OVB-hez:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-jéig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Az OVB a kérdés hitelesítését megtagadta,⁴⁹ arra hivatkozva, hogy a nyugdíjjogosultságok rendszerének megváltoztatása eredményes népszavazás esetén csak az Alkotmány módosításával lenne keresztülvihető. (Érdemes külön is hangsúlyozni, hogy az OVB 2011-es okfejtése még az előző Alkotmány szövegén alapult.) Ezt a határozatot egy kifogás nyomán az AB ugyancsak a korábbi alkotmányos környezetben megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra kötelezte.⁵⁰ Az AB úgy ítélte meg, valójában nincs szükség alkotmánymódosításra ahhoz, hogy eredményes népszavazás esetén eleget lehessen tenni a referendum döntésének. Az OVB ismét megvizsgálta az ügyet, és a fenti népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait hitelesítette.⁵¹ Az OVB arra utalt, hogy az AB határozata szerint az aláírási mintapéldányok hitelesítésének lett volna helye, ehhez képest pedig nem merült fel újabb, az elutasítást megalapozó körülmény. Ezzel a határozattal szemben ismét kifogást terjesztettek elő, arra hivatkozva, hogy a kérdés burkoltan a költségvetés módosítását tenné szükségessé, továbbá nem tekinthető egyértelműnek, mivel kérdéses, hogy megszavazása esetén a jogalkotási kötelezettség korhatár előtti nyugdíj megállapítása újbóli lehetővé tételére, vagy a 2011. január 1-jén meglévő nyugdíjjogosultságok elvonásának tilalmára vonatkozna-e. Felmerült az is, hogy a népszavazás pénzügyi és gazdasági következményei a választópolgárok számára nem lennének egyértelműek, továbbá mivel a nyugdíjjogosultságokkal kapcsolatban az OVB több hasonló kérdés aláírási mintapéldányait is hitelesítette, az egymásnak részben ellent-

mondó kérdésekről tartott népszavazás átláthatatlan volna. Egy másik kifogásban felvetették, hogy a kérdésre adandó válasz bonyolult jogi ismereteket igényel, ezek nélkül a választópolgár nem adhatja le megalapozottan szavazatát.

Az AB az ügyeket egyesítette, majd azt vizsgálta, hogy hatáskörrel rendelkezik-e a kifogás elbírálására. 2012. január 1-jétől kezdve az NVB határozataival szemben benyújtott kifogás elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, valamint az új népszavazási törvény hatálybalépéséhez kötődő átmeneti rendelkezésekből viszont az derült ki, hogy a 2012. január 1-je előtt megkezdett ügyekben előterjesztett kifogást továbbra is az AB-nek kell elbírálnia.⁵² Az AB érdemben vizsgálta a beérkezett kifogásokat, és helyt is adott azoknak. Az AB 2016-os érvelését érdemes közelebbről szemügyre venni, mert jól kifejezésre juttatja azt, miben volt más szerepe a népszavazási jogorvoslatok kapcsán 2012 előtt a testületnek, mint azt követően. Az AB-hoz benyújtott kifogás rendes jogorvoslat, az AB-nek ilyenkor teljes körűen lehetősége van az OVB érvelésének jogszerűségi felülvizsgálatára, valamint annak értékelésére, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő ív megfelel-e a jogszabályi feltételeknek. Az AB első körben rámutatott a tiltott tárgykörök szoros értelmezésének tételére, és kifejtette, az a tény, hogy a kérdés közvetett összefüggésben áll a költségvetéssel mint tiltott tárgykörrel, illetve potenciálisan korlátozza az Országgyűlés jövőbeli mozgásterét a tiltott tárgykörre nézve, nem eredményezheti az aláírási mintapéldányok hitelesítésének visszautasítását.⁵³ Amennyiben a költségvetés fogalomkörébe minden olyan törvény beletartozna, melynek költségvetési vonzata van, ez parttalanná tenné a tiltott tárgykör értelmezését, hiszen magának a népszavazásnak a lebonyolításához is a központi költségvetés biztosítja a forrásokat.⁵⁴ Mindazonáltal az AB-nek alkotmányjogi érvek alapján, esetről esetre kell eldöntenie, hogy a szóban forgó kér-

⁴⁹ 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat.

⁵⁰ 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.

⁵¹ 7/2012. (I. 16.) OVB határozat.

⁵² Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 145. §-a (hatály: 2011-12-31 – 2016-07-01).

⁵³ 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.

⁵⁴ 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.

dés költségvetési vonzata milyen súlyú, illetve mennyire közvetlen. E gyakorlat figyelembevételével az AB megalapozottnak találta a feltett kérdés költségvetési vonzata miatti tiltott tárgykörbe ütközést, mivel az az érvelés szerint a központi költségvetésről szóló törvény több elemének módosítását vonná maga után. Mindezek alapján az AB az NVB határozatát megsemmisítette, és az NVB-t új eljárásra kötelezte. Az NVB az ügy lezárásaként a népszavazási kérdés hitelesítését megtagadta.⁵⁵

Ennek az ügynek a mélyebb elemzése tanulságos, rávilágít arra, hogy népszavazási kérdésekben az ellentétes eredményre vezető érvelések sokszor nagyon közel állnak egymáshoz. Ugyanazon tényállásból az AB 2012-ben arra jutott, hogy egy kérdés aláírási címpéldányait hitelesíteni kellett volna, néhány évvel később viszont már ellenkező előjelű határozatot hozott. Ez a jelenség két következtetés levonására nyújt lehetőséget. Egyrészt a népszavazási kérdések hitelesítéséhez kapcsolódó gyakorlat rendkívül bizonytalan, nehéz lenne akár a választási szervek, akár a jogorvoslati fórumok döntéseiből egységes színvonalú szolgáló kritériumokat meghatározni. Másrészt érzékelhető az a korábban már említett jelenség, hogy az utóbbi években a népszavazási kérdések befogadhatósági kritériumainak értelmezése a szigorítás irányába mozdult el. Aminek az egyik összetételű testület zöld utat adott volna, azt néhány évvel később egy más felfogást képviselő AB már nem tartotta elfogadhatónak. Ennek leszögezése közel sem jelent értékítéletet: felhozhatóak legitim érvek a népszavazási kérdések hitelesítésének szigorítása, de megengedőbb kezelése mellett is. Jelen tanulmány szerzői mégis úgy vélik, helyesebb volna visszatérni az AB gyakorlatában korábban lefektetett, a tiltott tárgykörök, valamint az egyértelműség mint kizáró okok megszorító értelmezését megfogalmazó paradigmához.

Felhozható lenne az, hogy az NVB, illetve az AB álláspontjának megváltozását az alkotmányos, illetve jogszabályi környezet átalakulása idézte elő. Ezt azonban maga a két érintett testület cáfolta meg,

rámutatva arra, hogy az ügyek alkotmányos, illetve jogszabályi hátterét tekintve lényeges változás nem volt megfigyelhető.⁵⁶

A nyugdíjjogosultságok elvonásával kapcsolatos népszavazási kezdeményezés sorsa jól mutatja a népszavazási jogorvoslati rendszer néhány diszfunkcióját. A vizsgált népszavazási kérdés aláírási mintapéldányait eredetileg 2011 májusában nyújtották be hitelesítésre az OVB-hez. Azt követően öt esztendő telt el, mire ebben az ügyben végleges döntés született. Nem szolgálja a jogbiztonságot, továbbá kiüresíti a jogorvoslatot az ennyire elhúzódó eljárás, hiszen az eljárás eredeti értelme lassan már elvész, mivel a népszavazásra bocsátott kérdésnek a 2011 tavaszán/nyarán értelmezhető politikai/társadalmi légkörben lett volna jelentősége. Feltételezhető, hogy ha a kérdés végül hitelesítésre is került volna, az társadalmi visszhangot nem váltott volna ki; évekkel a kezdeményezésre okot adó eseményeket követően aligha gyűlne össze a kellő számú aláírással.

4.2. A népszavazás hitelesítésével kapcsolatos alkotmányjogi panaszok befogadása

A népszavazásokhoz kapcsolódó alkotmányjogi panaszok és az ügyekben született döntések tekintetében rengeteg tér nyílik az elemzésre és a vitára, ám mindez csak akkor lehet megalapozott, ha felteszünk egy olyan előkérdést, amely alapjaiban határozza meg az Alkotmánybíróság működési terét: melyek a „bemeneti követelmények”, vagyis azok a feltételek, amelyek fennállása nélkül az AB nem is vizsgálja az elé kerülő ügyek érdemét? Azaz: mit tapasztalunk az indítványok befogadásának a gyakorlatában? Ha azt állítjuk, hogy a befogadás az alkotmányjogi panaszmechanizmus kapuja, akkor választ kell adnunk arra, hogy miképp léphetünk be ezen a kapun. A kérdés egyáltalán nem minősíthető speciálisan a népszavazásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszokhoz kötődőnek, hiszen az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságának peremfeltételei minden egyes ilyen ügyben fel-

⁵⁵ 30/2016. (VI. 6.) OVB határozat.

⁵⁶ Részletesebben kifejtve lásd fentebb.

merülnek. Kifejezetten az tapasztalható, hogy a testület döntéseiben (valamint a párhuzamos indokolásokban, különvéleményekben) a befogadhatósági kritériumok értelmezése, a befogadhatóság alátámasztására vagy annak cáfolatára vonatkozó érvelés meghatározó, olykor az ügy érdeméről szóló megállapításokhoz képest túlsúlyban lévő elemet képez.

Az alkotmánybíróági gyakorlat e tekintetben általában véve sem nevezhető következetesnek: a számos befogadási kritérium számtalan értelmezésével találkozunk. Jelen írásban nem vállalkozhatunk a befogadási formula és gyakorlat teljes kritikájára, a témánkkal összefüggésben azonban szükséges megtennünk néhány észrevételt, és ezekből következtetéseket levonni. A következőkben a befogadási kritériumok közül azokat vesszük sorra, amelyek a népszavazással kapcsolatos alkotmányjogipanasz-indítványok szempontjából önállóan is kérdéseket vetnek fel.

4.2.1. Érintettség

Az Abtv. az alkotmányjogi panasz megindításának feltételeként jelöli meg az indítványozónak az egyedi ügyben való érintettségét. Az Alkotmánybíróság viszonylag hamar szembesült számos olyan szituációval, amikor az érintettség értelmezése vált szükségessé, olykor kifejezetten a népszavazás (a népszavazáshoz való jog mint alapjog) tekintetében.

2012 májusában és júniusában az OVB határozatait felülvizsgáló (és azoknak helyt adó) kúriai döntésekkel⁵⁷ szemben két olyan alkotmányjogi panasz is érkezett a testülethez, amelyek indítványozója egy párt volt. A Lehet Más a Politika az OVB jogsértés megállapítása után eltiltotta a további jogsértéstől, egyrészt a Parlament épületében való népszavazási aláírásgyűjtés miatt, egy másik ügyben pedig az aláírások sikeres gyűjtéséért ígért ajándékok miatt. A Kúria a választási

⁵⁷ A Kúria Kvk.II.37.215/2012/2. számú végzése; a Kúria Kvk.III.37.230/2012/2. számú végzése.

szerv határozatát mindkét esetben helybenhagyta, így az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében kérte a döntések megsemmisítését.

Amellett, hogy – amint fentebb említettük – az AB e határozatokban mondta ki a korábbi, népszavazásokhoz kapcsolódó elvi tételeinek az alkalmazhatóságát, a panaszokat befogadta, érdemben megvizsgálta, a felhozott alkotmányjogi érveknek 2013 végén és 2014 elején végül helyt adott, a vitatott döntéseket pedig megsemmisítette.⁵⁸

Noha az érdemi döntésekből kiderül, hogy a Parlament épülete az aláírásgyűjtés szempontjából nem minden esetben és nem minden helyiséget tekintve minősül munkahelynek⁵⁹, valamint megtudhatjuk, hogy az aláírásgyűjtésben részt vevő aktivisták díjazása sem tilalmazott általában véve⁶⁰, a befogadhatóság dogmatikájával kapcsolatban egy másik fontos eredményre is fel kell figyelniünk: a testület befogadta a párt által előterjesztett indítványokat. Az Abtv. megengedi, hogy az egyedi ügyben érintett szervezet is alkotmányjogi panasszal forduljon az AB-hoz, ám ez esetben is bizonyításra szorul az alapjogi jogsérelem fennállása. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése utal arra, hogy bizonyos alapvető jogok nem kizárólag természetes személyek részére biztosítandók, azonban arról, hogy az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében foglalt népszavazáshoz való jog szempontjából egy párt számára ez érvényesíthető-e, komoly vita volt a testületen belül.

A többségi indokolás a népszavazási aláírásgyűjtéshez való jogot a népszavazáshoz való jognak olyan részjogosultságaként határozza meg, amelyet az Alaptörvény nemcsak az emberre vonatkoztat, hanem választók szervezete számára is biztosít. Ez alapján – és mert az alapul fekvő bírósági eljárásban félként volt jelen – megállapítható volt a párt érintettsége, az alkotmányjogi panaszt befogadta, és helyt is adott neki az AB. A másik idézett, néhány hónappal később elbírált ügy indokolása az érintettség vonatkozásában már csak annak a tömör rögzítését tartalmazza (különösebb részletezés nélkül), hogy az

⁵⁸ 31/2013. (X. 28.) AB határozat; 1/2014. (I. 21.) AB határozat.

⁵⁹ 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Indokolás [31]–[32].

⁶⁰ 31/2013. (X. 28.) AB határozat, Indokolás [34]–[36].

indítványozó maga is félként szerepelt jogvitában, ezért megállapítható az érintettsége. A határozatokhoz csatolt számos különvélemény jól mutatja a széttartó álláspontokat: a bírák egy része hevesen támadta a népszavazáshoz való jog illetén „kiterjesztését”, azt állítva, hogy az nem vezethető le az Alaptörvényből.⁶¹

Jól nyomon követhető azonban, hogy a többségi döntés tartalma a viták ellenére gyökeret vert a testületben: 2016 októberében, szintén egy párt által indítványozott alkotmányjogi panasz kapcsán a vizsgálódó öttagú tanács (már különösebb további érvelés nélkül) vita nélkül „nyilvánvalóan érintettnek” minősítette a pártot, amely a Kúria előtti eljárásban⁶² félként szerepelt.⁶³ Láthatjuk, hogy a pártok érintettségének elismerése ezekben az ügyekben néhány év alatt az AB gyakorlatává erősödött.

Fontos azonban, hogy nem feltétlenül beszélhetünk egyéb szervezetek érintettségéről is. A 28/2015. (IX. 24.) AB határozat népszavazási ügyben személyes érintettség híján visszautasította azon társadalmi szervezet alkotmányjogi panaszait, amely azt állította, hogy tagjainak alapvető jogait sérti a támadott kúriai döntés (de saját jogainak sérelmét nem vezette le). A testület ebben a helyzetben kitartott azon álláspontja mellett, hogy ilyen esetben a tagok saját nevükben élhetnek alkotmányjogi panasszal, mert egyedi alapjogi érintettségük valójában nekik van.⁶⁴

Ugyanebben az ügyben azonban az AB megkérdőjelezhető érveléssel döntött arról, hogy az indítványt mégis befogadja. A férfiak kordedvezményes nyugdíjjogosultságáról szóló népszavazási kezdeményezés NVB általi hitelesíthetőségére vonatkozó kúriai döntést ugyanis több magánszemély; a kordedvezményes nyugdíjra jogosult, vagy ahhoz közelítő nők támadták meg az Alkotmánybíróság előtt. A többségi indokolás elismeri egyedi érintettségüket – nem a népszavazáshoz

⁶¹ Pl. 1/2014. (I. 21.) AB határozat, Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [40].

⁶² A Kúria Kvk.III.37.931/2016/2. számú végzése.

⁶³ 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [10].

⁶⁴ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [21].

való jog, hanem a felhívott egyéb, Alaptörvényben biztosított jogaik, például a tulajdonhoz való jog mentén.⁶⁵ Az indítványozók érvelése szerint az Alaptörvényben biztosított jogaik a sikeres népszavazás esetén, az Országgyűlés által meghozott döntés függvényében potenciálisan sérülhetnének, erre hivatkozással kérik a Kúria végzésének megsemmisítését. A korábbi gyakorlatra alapozva különvélemény is rámutat, hogy az indítvány befogadásához nem lett volna elegendő pusztán annak az állítása, hogy későbbi, hipotetikus alapjogsérelem veszélye áll fent.⁶⁶ A magunk részéről diszfunkcionálisnak tartjuk az érintettségnek ezt a kiterjesztő értelmezését, hiszen könnyedén partatlanná teheti az alkotmányjogi panasz egyik koncepcionális elemét.⁶⁷

Az érintettség tekintetében úgy látjuk, hogy bizonyos kérdésekben egyelőre nincs olyan szilárd, dogmatikailag is koherens álláspont az Alkotmánybíróságon belül, amely a kiszámítható és következetes hatáskörgyakorláshoz volna szükséges.

4.2.2. Alaptörvényben biztosított jog

Az alkotmányjogi panasz törvényi szabályaiban foglalt egyik befogadhatósági feltétel, hogy a sérelem az érintett valamely Alaptörvényben biztosított jogával összefüggésben következzen be. Az „Alaptörvényben biztosított jog” értelmezése nemcsak a népszavazásokhoz fűződő alkotmányjogi panaszok elbírálása során fontos kérdés, hanem bármely ilyen eljárásban. Témánk szempontjából alkalmas a szemléltetésre például a 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés. Az indítványt

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, [56]; Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye [84]–[87]; 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, Indokolás [20].

⁶⁷ L. még Komáromi László: „Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről” Jogesetek Magyarázata 2016/1–2. 13–14.

és a döntést vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az AB alkalmazza a fogalomra egyéb ügyeken keresztül is alakuló koncepciót, a népszavazásokhoz kapcsolódó indítványok értelmezése pedig – jellemző hivatkozási alapjaiknál fogva – lehetőséget teremtett annak fejlesztésére is. A B) cikk rendelkezéseinek ilyen relációban való értelmezése mellett⁶⁸ az Alkotmánybíróság így megerősítette például, hogy adott vonatkozásban az E) cikk (1) és (2) bekezdései, a Q) cikk (2) és (3) bekezdései, önállóan az I. cikk rendelkezései, és a 8. cikk (2) és (3) bekezdései sem minősülhetnek Alaptörvényben biztosított jogoknak.⁶⁹

Az Alaptörvényben biztosított jog kategóriája számunkra a népszavazási kezdeményezések hitelesítéséhez kapcsolódó alkotmányjogi panaszok esetén kitapintható indítványozói attitűd miatt lehet érdekes. Alaptörvényben biztosított joga sérelmeként ugyanis számos indítványozó hivatkozik (egyéb, nem-alapjogi jellegű alaptörvényi rendelkezések mellett) a jogállamiság-klauzulára [B] cikk (1) bekezdés] és a tiltott népszavazási tárgykörök listájára [8. cikk (3) bekezdés], azt állítván, hogy az ezekben bekövetkezett sérelem az ő Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét valósítja meg.

Ebből a hozzáállásból úgy tűnik, hogy a népszavazási jogorvoslatok fent taglalt, átalakult hatáskör megosztása ellenére sok indítványozó továbbra is valójában úgy fordul az Alkotmánybírósághoz, mintha az valamiféle másodfokú jogorvoslati fórumként járna el a hitelesítési ügyekben. A gondolat alapvetően hibás, hiszen az AB a Kúria döntésének kifejezetten az alkotmányjogi szempontú, alapjogi konfliktusra reflektáló vizsgálatát tudja elvégezni az alkotmányjogi panasz eljárás keretében. Hasonló esetben több AB döntés indokolása jelezte is, hogy a népszavazásból kizárt tárgykörök önmagukban (alapjogi sérelem állítása nélkül) nem vitathatók az AB előtt, hiszen ezt a kérdést a rendes bíróság már megvizsgálta, és arról olyan döntést hozott, amely-

⁶⁸ A jogállamiság-klauzulát csak szűk körben, egyes elemekre (pl. visszaható hatályú jogalkotás tilalma) lehet Alaptörvényben biztosított jogként értelmezni. Vö. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171].

⁶⁹ 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, Indokolás [10]–[18].

lyel szemben a törvény nem tesz lehetővé rendes jogorvoslatot.⁷⁰ Ugyanezt az álláspontot erősíti meg a német megszállási emlékműről szóló helyi népszavazás kezdeményezése tárgyában született AB végzés is.⁷¹

4.2.3. A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

A befogadhatóság Abtv. 29. §-ában rögzített feltételei, úgy tűnik, az alkotmányjogi panasz eljárás mostohagyermekai – a népszavazási ügyekben is. Jellemző, hogy a határozatok nagy része – még ha a befogadhatóság többi feltételeire vonatkozóan tartalmaznak is érdemi (és gyakran vitatható) megállapításokat – e két tartalmi feltétel értelmezésével, fennállásuknak valódi megvizsgálásával adós marad. Sokszor tapasztaljuk, hogy a befogadhatósági kritériumok vizsgálatának végeztével a többségi indokolás komolyabb magyarázat nélkül csak mintegy „bejelenti”, hogy az indítvány megfelel-e az alternatív feltételek valamelyikének vagy sem; ezáltal érdemben vizsgálható-e.⁷²

A határozatok között találunk egy negatív és egy pozitív meghatározást is a 29. §-ban foglalt feltételek körülírására – amelyek azonban még nem alkalmasak arra, hogy biztonsággal elirányítsák a jogkereső közönséget a kérdésben. A negatív meghatározás lényegében azt rögzíti, hogy az alkotmányjogi panaszok vizsgálata keretében az AB „az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazza”, azon nem terjeszkedhet túl, „[e]bből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességé-

⁷⁰ 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [21].

⁷¹ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [24]–[25] „Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon”.

⁷² Pl. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [28].

nek vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon.”⁷³ Ennél kevésbé általános az a pozitív megfogalmazás, amellyel egy másik határozatban az AB kimondja, hogy megállapítható a 29. §-ban foglalt feltétel, mert az indítvány olyan alapjogi konfliktust állít, amely csak a befogadást követően vizsgálható érdemben. Utal arra is a határozat, hogy szintén ilyen ok lehet az, ha a Kúria nem ismeri fel az előtte fekvő ügy alapjogi vonatkozásait – azaz a döntésében vannak olyan hézagok, amelyek arra utalnak, hogy nem folytatta le lényeges alapjogi összefüggések vizsgálatát.⁷⁴

A 29. § tartalmi feltételeivel kapcsolatos bizonytalanság visszaköszön például a 3227/2016. (XI. 14.) AB végzésben, amely a Magyar Kétfarkú Kutya Párt által indítványozott alkotmányjogi panasz alapján született, miután 2016 októberében a „Szavazz Érvénytelenül App” miatt, a rendeltetésszerű joggyakorlás sérelmére hivatkozva az NVB bírsággal sújtotta (amelyet később a Kúria mérsékelte). Az indítvány szerint az indítványozó tevékenysége a véleménynyilvánítás szabadságának körébe tartozik, a bírsággal pedig ez az alapjoga sérült. A végzés az indítvány visszautasítását tartalmazza, hivatkozva arra, hogy az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa lényegében egyetért a Kúria döntésével: az ügyben nincsen alapjogi érintettség, ezért – az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjában, és nem a 29. §-ban foglalt feltételek hiányára alapozva – az indítvány nem befogadható. A döntéshez fűzött különvéleménnyel egyetértünk abban, hogy a kommunikációs alapjogok védelmének kiemelt fontosságára tekintettel a kérdés megfelel a 29. § követelményeinek, ezért legalábbis befogadást és tényleges vizsgálatot érdemelt volna a konfliktus.⁷⁵

E szemléltető példából is kitűnik, hogy a 29. § értelmezése mindmáig képlekeny a népszavazásokat érintő beadványok elbírálása során is. Ez a bizonytalanság adott esetben olyan helyzeteket ered-

⁷³ Hivatkozásokkal I. 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [25]-[26].

⁷⁴ 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [27].

⁷⁵ Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye, [36]-[37].

ményezhet, hogy az érdemi vizsgálat elmaradása miatt valóban fennálló alapjogsérelmek maradjanak orvoslás nélkül. A magunk részéről egyetértünk azzal az állítással, hogy a tartalmi feltételeket – mivel azok vezetnek át az érdemi vizsgálathoz – fokozott érzékenységgel és körültekintéssel, nagyvonalúbban és megengedőbb attitűddel, de mindenekelőtt következetesen volna érdemes kezelni ahhoz, hogy ezzel a testület is segítse a jogintézmény működésének átláthatóságát.⁷⁶ E feltételeknél az alkotmányjogi érvekkel való kellő alátámasztottság hiánya könnyen a döntésre vonhatja az önkényesség vádját.

4.3. A döntésre vonatkozó határidők kérdése

Ahogy fentebb a 2. pontban említettük, a szabályok szintjén végbemenő modellváltást az új Nsztv. hatálybalépése zárta le, amely azonban – ez jól látszik – még nem jelenti automatikusan a modellváltás lezárulását a gyakorlatban. A népszavazással kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó különös normákkal kapcsolatban felmerül egy fontos dogmatikai probléma, amelynek a megválaszolása (illetve jelenlegi meg nem válaszoltsága) sok ügy elbírálását alapjaiban érintheti.

A kérdés némileg leegyszerűsítve a következő: melyik jogcímre alapított alkotmányjogi panaszokat kell a rövidített (5+5 napos) határidőben elbírálnia az Alkotmánybíróságnak? Az új Ve. (és Nsztv.) szerinti, választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz jogcíme dogmatikailag csak az Abtv. 27. §-a szerint (alapjogot sértő bírói döntést, gyakorlatilag tehát a jogértelmezést kifogásoló panasz) alakulhat, vagy a 26. § (1) bekezdése (bíró által alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állító panasz) is releváns lehet? Amennyiben utóbbira nemleges választ adnánk, úgy a választási (népszavazási) eljárásban, bírósági felülvizsgálati döntéssel szemben ezen a jogcímen

⁷⁶ 3060/2015. (III. 31.) AB végzés, Kiss László alkotmánybíró különvéleménye [92].

[Abtv. 26. § (1) bekezdés] előterjesztett alkotmányjogi panaszok mégsem tartoznának az új Ve. (és így az Nsztv.) hatálya alá, hanem az Abtv. általános szabályai szerinti eljárásban volnának elbírálhatók.⁷⁷

A kérdés több szempontból is fontos, ezért később még vizsgálándó 3211/2016. (X. 26.) AB végzésben már felmerült a testület előtt.⁷⁸ Az alapul fekvő ügy szerint a kvótanépszavazás napján, 2016. október 2-án az Párbeszéd Magyarországért Párt rendezvényt szervezett a Kosuth téren. Hivatkozva arra, hogy a választási eljárási törvény alapján a szavazás napján választási gyűlést tartani nem lehet, az NVB, majd a Kúria jogsértőnek nyilvánította a tervezett rendezvényt. Az párt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben azonban nem a bírói jogértelmezés alapjog-sértő voltát állította (például hogy a gyűlés valójában nem választási gyűlés volt), hanem kifejezetten a döntés alapját jelentő jogszabályt – azaz az indítvány jogcímeiként az Abtv. 26. § (1) bekezdését jelölte meg.

Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa az ügyet érdemben és az Nsztv. szerinti határidőben elbírálta (az alkotmányjogi panaszt elutasította), határozatában pedig nem merült fel az említett dogmatikai dilemma. Párhuzamos indokolásában Pokol Béla vetette fel a kérdést. Állítása szerint a beadvány valójában két indítványt tartalmaz. Egyrészt kéri az Alkotmánybíróságról a Kúria döntésének a megsemmisítését, másrészt az új Ve. megjelölt rendelkezésének a megsemmisítését, holott „[e]bben az eljárásban⁷⁹ csak a kúriai döntést lehet megtámadni az alkotmányjogi panasszal, de a kúriai döntés alapját jelentő jogszabály esetleges alaptörvény-ellenességét ebben az eljárásban nem lehet indítványozni, erre ott van az alkotmánybírósági törvény 26. § (1) bekezdése alapján benyújtható rendes alkotmányjogi panasz, mely jóval hosszabb határidőt ad az alkotmánybíráknak a döntés megfontolásá-

⁷⁷ Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz – mivel nem áll mögötte bírói döntés – itt értelemszerűen nem jöhet szóba.

⁷⁸ Ugyanígy a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatban. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye, Indokolás [42]–[45].

⁷⁹ Értsd: az Nsztv. (és a Ve.) szerinti eljárásban.

ra.”⁸⁰ Szerinte ezért a két kérdést az AB eljárásának elején el kellett volna különíteni, és az utólagos normakontrollra vonatkozó kérelmet az alkotmányjogi panaszok általános szabályai szerint elbírálni.

Megfontolásra érdemes a kérdés, hiszen az új Ve. 233. § (3) bekezdése a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal érintett alkotmánybírói eljárásra határoz meg szabályokat. Az eldöntendő értelmezési kérdés tehát az, hogy mit tekintünk a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak. Ha szigorúan az Alaptörvény és az Abtv. betűjét követjük, akkor azt a következtetést kell levonnunk, hogy az Abtv. 26. § (1) szerinti alkotmányjogi panasz célkeresztjében nem maga a bírói döntés, hanem az alkalmazott jogszabály áll. Ezzel – szintén a nyelvtani értelmezést követve – szigorúan véve nem minősül a „bírói döntés elleni” alkotmányjogi panasznak.

Másik értelmezési tartományt rajzolhat ki az objektív teleologikus értelmezés. Ilyenkor azt kell vizsgálnunk, hogy mi az objektív *ratio legis*, mi a jogintézményeknek (gondolva itt a választási eljárásokkal kapcsolatos alkotmányjogi panaszokra vonatkozó rövidebb határidők előírására is) a jogrendszerben betöltött célja. Nagyobb kockázat vállalása nélkül kijelenthetjük, hogy a rövid határidő a választási időszakokban (és a népszavazások körül) megvalósuló egyedi alapjogsértésekre való gyors alapjogvédelmi reakciót szolgálja – és mint ilyen, biztosan beletartozik az Abtv. 27. §-a szerinti, kifejezetten szubjektív jogvédelmet megvalósító alkotmányjogi panasz. A kérdés, hogy megy-e ennél tovább a szabály: kiterjed-e a célja arra is, hogy a választási (népszavazási) eljárások során az esetlegesen alapjogot sértő jogszabályi rendelkezés is hasonló sebességgel kerüljön ki a jogrendszerből? Pozitív válasz esetén az Abtv. 26. § (1) bekezdésének megfelelő indítványt is az új Ve. szerinti „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasznak” kell tekinteni, és a rövidített határidőben elbírálni, míg

⁸⁰ 3211/2016. (X. 26.) AB határozat, Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye [23].

negatív válasz esetén megoldás lehet például – ahogyan Pokol Béla is jelzi – az ügy elkülönítése és rendes eljárás szerinti elbírálása.⁸¹

Mindkét elgondolás mellé sorakoztathatók további érvek. Az alapjogvédelem hatékonyabb, magasabb szintjét valósíthatja meg, ha az AB e fogalomkörbe vonja a 26. § (1) bekezdése szerinti panaszokat is – ám előfordulhat, hogy a rövid határidő egy bonyolult jogvitában nem elegendő egy normamegsemmisítés kellő előkészítéséhez, megalapozásához, ezért a testület végül majd a kevésbé rögzös utat választja (így viszont az adott alapjogi relációban érdemi elbírálás esetén *res iudicata* hatás is keletkezik, azaz adott esetben később még nehezebb lesz alkotmányjogi érvek mentén elérni a változást⁸²). A választások (népszavazások) jogszerűségének a védelmét szolgálja az ilyen esetek elbírálása, az alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezések megsemmisítése (így például kevesebb sikerrel lehet esetleg utólag a választások jogszerűtlenségére hivatkozni, mint egy néhány hónappal későbbi döntés esetén lehetne) – ugyanakkor valamely rendelkezés megsemmisítése akár hézagot is hagyhat a jogrendszerben, vagy egyébként felkészületlenül érheti az eljárásban bármilyen módon (akár választópolgárként) résztvevőket.

A határozat indokolásából az látható, hogy az AB – tudatosan vagy nem tudatosan – kiterjesztően értelmezte a szabályozást, amikor a 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt az Nsztv. szerint elbírálta.⁸³ Álláspontunk szerint ez az értelmezés jogszerűnek tekinthető, ám a mögötte álló elvi kiindulópontok ismeretének a hiányában (mivel ezek az AB döntéseiből nem derülnek ki) a lehetőségeink jelenleg a kérdés felvetésével, és nem a megválaszolásával végződnek.

⁸¹ Uo. [24]. Lényegében ezzel azonos érvelésre l. még 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye [20]–[27].

⁸² Abtv. 31. § (1) bekezdés.

⁸³ A 2015-es évben számos alkotmányjogi panasz érkezett a testülethez a választási szervek döntéseit felülvizsgáló bírósági fítelekkel szemben, azonban az AB e döntései sem vizsgálták részletesen a témát. Az AB az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványokra is irányadónak tekintette a kivételes eljárási határidőt. Pl. 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1861.; 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1894.

Azt mindenesetre kijelenthetjük, hogy a fent ismertetett nyelvtani értelmezéshez ragaszkodó alkotmánybíróági érvelést is legitimnek tekintenénk.

Fontos lenne, hogy az Alkotmánybíróság a jövőben elvi szinten is egyértelműen állást foglaljon a kérdéssről.

ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány célja nem az Alkotmánybíróság egyes, népszavazásokkal kapcsolatos határozatainak, azok alkotmányjogi érveléseinek a módszeres kritikája (amelyre a közvélemény részéről érthető módon folyamatosan igény mutatkozik, és ez a munka szakmailag is indokolt), hanem az Alaptörvény hatálybalépését követő, az alapjogvédelemben az alkotmányjogi panasz rendszerbe emelésével bekövetkező modellváltás tapasztalatainak feltárása volt. Ennek keretében arra törekedtünk, hogy általános áttekintés után magát a rendszert, annak legfontosabb változásait, majd olyan rendszerszintű problémákat és dilemmákat mutassunk be, amelyek kihívás elé állítják a népszavazásokhoz kapcsolódó jogvédelmi mechanizmusokat. Mindezt kifejezetten az Alkotmánybíróságra fókuszálva tettük.

Összességében általános következtetéseket vonhatunk le. (1) A jogorvoslati struktúra változott, de az alapvető logikája nem. (2) A standardok elvileg (a rendszerből kényszerítően) nem változtak, de valójában legalábbis elmozdultak a szigorúbb értelmezés felé – ez viszont nem a rendszer változásából következik, nem írható az átalakulás számlájára, sokkal inkább a szereplők attitűdjéből fakad. (3) Az Alkotmánybíróságnak népszavazásokhoz kapcsolódó alkotmánybíróági ügyekben 2012 óta ugyan ritkábban kell megnyilvánulnia, de az új rendszer legtöbb alapkérdése már felmerült. Ezek egy részére válasz is született, de az alkalmazásból olykor hiányzik a következetesség. (4) Megfigyelhető, hogy a többségi és a hozzájuk kapcsolódó párhuzamos indokolások, valamint a különvélemények milyen nagy mértékben a befogadás Abtv. szerinti feltételei körül zajlottak, ami a bemeneti követelményt jelenti. Egy új jogintézmény esetében ez törvényszerű is,

de arra lehet számítani, hogy a követelmények értelmezésének fokozatos stabilizálásával ezek a viták is enyhülni fognak. A kiszámítható jogalkalmazást segíti, ha az alkotmánybírák között nincsenek koncepcionális ellentétek a jogintézmények értelmezését illetően.

Évszázadok békés és fegyveres forradalmi tűzték zászlajukra a népfelség elvét, szóltak a nép által történő hatalomgyakorlásáról. A népszavazás lehetősége a magyar jogállami fordulatnak olyan vívmánya, amely önálló, részben szimbolikus és részben nagyon is konkrét értékeket hordoz magában. Ezek az alapjogi elismerést is nyert értékek sérülékenyek, ezért védeni kell őket. Az állam feladata, hogy a sérülést elsődlegesen – megfelelő szabályok megalkotásával – elkerülje, a már bekövetkezett sérelmet pedig gyorsan és hatékonyan orvosolja, ezzel helyreállítva a jog épségét. Azt gondoljuk, hogy az intézményi és eljárási keretek ehhez adottak, a fenti elvek pedig azt követelik meg az érintettektől, hogy bölcsen használják ezeket a kereteket. Bízunk benne, hogy tanulmányunkkal ehhez tudunk hozzájárulni.

FORRÁSOK

Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntései:

- 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392.
- 59/2004. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2004, 834.
- 16/2007. (III. 9.) AB határozat, ABH 2007, 272.
- 126/2011. (XII. 2.) AB határozat, ABH 2011, 1198.
- 42/2012. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2012, 279.
- 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, ABH 2012, 604.
- 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440.
- 31/2013. (X. 28.) AB határozat, ABH 2013, 909.
- 1/2014. (I. 21.) AB határozat, ABH 2014, 3.
- 26/2014. (VII. 23.) AB határozat, ABH 2014, 732.
- 3033/2014. (III. 3.) AB végzés, ABH 2014, 1358.
- 3133/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1861.
- 3140/2014. (IV. 24.) AB végzés, ABH 2014, 1894.
- 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, ABH 2014, 1898.
- 3060/2015. (III. 31.) AB végzés

- 28/2015. (IX. 24.) AB határozat
- 3086/2016. (IV. 26.) AB végzés, ABH 2016, 510.
- 10/2016. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2016, 540.
- 12/2016. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2016, 788.
- 3130/2016. (VI. 29.) AB végzés, ABH 2016, 795.
- 3151/2016. (VII. 22.) AB végzés, ABH 2016, 941.
- 3211/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1225.
- 3212/2016. (X. 26.) AB végzés, ABH 2016, 1230.
- 3227/2016. (XI. 14.) AB végzés
- 19/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1246.
- 20/2016. (X. 28.) AB határozat, ABH 2016, 1259.
- 6/2017. (III. 10.) AB határozat, ABH 2017, 288.

OVV és NVB hivatkozott határozatai:

- 74/2011. (VI. 24.) OVB határozat
- 7/2012. (I. 16.) OVB határozat
- 30/2016. (VI. 6.) NVB határozat

Bibliográfia:

- Vernon Bogdanor: „Western Europe” in Butler David – Austin Ranney (szerk.): *Referendums around the World: The growing use of direct democracy* (London: Macmillan 1994) 47–61.
- Andrea Bonime-Blanc: *Constitution Making and Democratization. The Spanish Paradigm* [www.usip.org/sites/default/files/Framing the State/Chapter15_Framing.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/Framing%20the%20State/Chapter15_Framing.pdf)
- Bozóki András: „A köztársasági elnök esete a néppel” *Világ* 1990/6.
- Bozóki András: „Az alkotmányos forradalom éve 1989” *Rubicon* 2004/5–6.
- Bragyova András – Dezső Márta: „Hungary” in Andreas AUER – Michael BÜTZER (szerk.): *Direct Democracy: The Eastern and Central European Experience* (Ashgate: Aldershot 2001) 63–93.
- Chronowski Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” in CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécsi Tudományegyetem ÁJK: Pécs 2008)
- Chronowski Nóra – Kocsis Miklós: „A népszavazás funkciója az alkotmányos demokráciában” in Csefkó Ferenc – Horváth Csaba: *A demokrácia deficitje, avagy a deficitese hatalomgyakorlás* (Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület: Pécs 2008) 303–314.
- Dezső Márta: „Az alkotmány népszavazással történő elfogadása” in TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései* (ELTE Eötvös: Budapest 1995) 233–234.

Ganczer Mónika: „Sarkalatos átalakulások: az állampolgársági jog átalakulása” MTA Law Working Papers 2014/63. 16. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_63_Ganczer.pdf

Hallók Tamás: „Népszavazás és alkotmánymódosítás” in Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai. 1/1. (Bíbor: Miskolc 2002) 325–351.

Kukorelli István: „Államnemzet vagy kultúrnemzet? – néhány gondolat egy nem létező dilemmáról” in Cs. Kiss Lajos – KARÁDI Éva (szerk.): Az igazságosság dilemmái. Ünnepi kötet Földesi Tamás 75. születésnapjára (ELTE ÁJK: Budapest 2004) 219–224.

Kukorelli István: „Az országos népszavazás helye a parlamenti demokráciában” in Mikolasek Sándor (szerk.): A magyar alkotmányosság ezer éve. (Tudományos Konferencia: Tatabánya 1998) 37–42.

Kukorelli István: „Az OVB és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” in KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég: Budapest 2006) 114–127.

Lékó Zoltán: „A svájci alkotmányozás története” Parlamenti Levelek 1997/3. 63.

Ludányi Ágnes: Egyszerűsített honosítás, avagy magyar állampolgárrá válás egyszerűbben. www.arsboni.hu/egyszerusített-honositas-avagy-magyar-allampolgarra-valas-egyszerubben.html

Mohay Gergely: „A 2008-as népszavazás a pártstratégiák tükrében” Jogelméleti Szemle 2008/2. jesz.alk.elte.hu/2008_2.html

Orbán Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-20_Orban.pdf

Sajó András: Az önkormányzó hatalom (KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet: Budapest 1995)

Szabó János: „Út a NATO-igéhez” in Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II. (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Budapest 2008) 302–312.

Szabó Lászlóné (szerk.): „EU-népszavazás 2003. I. Eredmény adatok II. Események képekben” Választási Füzetek 111. (Belügyminisztérium Országos Választási Iroda: Budapest 2003)

Szigeti Péter: „A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007” in Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve kormányzat, közpolitika, közélet 2007-ről I.-II. (Demokrácia kutatások Magyar Kő: Budapest 2008) 236–254.

Téglási András: „Azért a nép az úr? A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta” MTA Law Working Papers 2014/19. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_19_Teglas.pdf

In: Az Alaptörvény érvényesítése a bírói gyakorlatban III. kötet. Alkotmányjogi panasz – az alapjog érvényesítés gyakorlata. HVG ORAC, Budapest, 220–249. o.

A tanulmány lábjegyzetelése eltérően a kötetből az eredeti cikkét követi.

8. A gazdasági alkotmányosság alkotmányos keretei, szabályrendszere, intézményei, eszközei

„Laissez-faire vagy protekcionizmus? – ez a politikai és államfilozófiai kérdések kérdése.” (Somló Bódog)¹

1. MIT SZABÁLYOZTAK(NAK) AZ ALKOTMÁNYOK ÁLTALÁBAN ÉS A GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁG CÍMÉN?

A gazdasági alkotmányosság fogalmát az újkori alkotmányozás teremtetten meg. A hagyományos, liberális alkotmányok kitiltották a gazdaság területéről az államot, legfeljebb a tulajdon szentségét és a piacgazdaságot szabályozták, továbbá a költségvetés néhány főképp hatásköri elemét.

A korábbi 19–20. századi alkotmányokban – ez jellemzi egyébként a mai alkotmányokat is –, történetileg három nagy szabályozási tárgykör emelkedik ki. Az alkotmányok szabályozták mindenekelőtt:

- az emberi és állampolgári alapjogokat;
- az államszervezet alapjait és
- a jogrendszer alapjait.

Az alapjogok szabályrendszere egyre kiterjedtebb, az alapjogok három generációja a nagy alkotmányozási hullámok mentén (liberális alkotmányok, szociális alkotmányok, integrálódó globális alkotmányok) egymásra épül, állandóan gyarapszik, beleértve a gazdasági alapjogok tényérését is.

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata óta (1948. december 10.) az alapjogok szabályozásában nagy szerepe van az úgynevezett külső

¹ Somló Bódog: Állami beavatkozás és individualizmus. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907. Az idézet az előszóbeli való.

közjognak a belső közjog rovására. A nemzeti alkotmányokban kialakulni látszik egy egyetemes, nemzetközi alapjogvédelmi szint, amely különösen az euroatlanti térségre igaz. Az alapjogok szabályozására több államban jellemző a deklaráció típusú szabályozás (például amerikai, francia, cseh, svéd alkotmány). A konkrét alapjogok szabályrendszerét illetően az alkotmányok „mag” alkotmánynak tekinthetők, mert azokat általában önálló törvények vagy jogágak részletezik.

Az államszervezet alapjait tekintve a kormányzati rendszer a törvényhozás és a végrehajtás viszonya szinte minden alkotmány központi és kizárólagos tárgyköre. Van olyan alkotmány, klasszikusan ilyen az amerikai, amely lényegében csak ezt szabályozza. Az alkotmányokban találhatjuk meg a harmadik hatalmi ág, az igazságszolgáltatás alapelveit és szervezeti alapjait. A legtöbb alkotmány rögzíti a municiális hatalom, az önkormányzati rendszer elvi tételeit, az önkormányzati jogokat, gazdálkodásukat, az állami területi beosztást és az önkormányzatoknak a kormányzati szervezetrendszerrel való kapcsolatát.

Új jelenség az államszervezeti szabályokban, hogy fokozatosan erősödik a legnagyobb kiterjedésű államrezon, a közigazgatási szervek alkotmányos szabályozása. Új jelenség az is, hogy a klasszikus hatalmi ágakhoz képest besorolhatatlan, sui generis típusú állami szervek is alkotmányos rangot kapnak, így például az alkotmánybíróság és az ombudsman intézménye az alkotmányvédelemben, a gazdasági alkotmányosság területén az állami számvevőszékek és a nemzeti bankok.

A szakirodalomban kevésbé szokták hangsúlyozni, hogy a jogrend alapjainak a meghatározása is klasszikus alkotmányjogi szabályozási tárgykör, ennek fényében izgalmas kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e ezen a ponton tehermentesítő, külön jogalkotási törvényre. Régi alkotmányos tétel, hogy jogalkotói hatáskört csak és kizárólag az alkotmányozó hatalom telepíthet, amely egyúttal meghatározza a jogszabályok hierarchikus rendjét is. Több alkotmány részletesen felsorolja a kizárólagos törvényhozási tárgyakat (például az állam kizárólagos tulajdoni tárgyköreit), és tartalmazza a törvényalkotási döntéshozatal alapjait. A 2011. évi magyar Alaptörvény erőteljesen szabályozza a jogrendet, különösen a sarkalatos törvények katalógusa nevezhető világviszonylatban is gazdagnak.

A jogalkotás alkotmányos rangra emelése a gazdasági élet egyes ágazatainak jogalkotása és a gazdasági kormányzás nézőpontjából rendkívül jelentős. Egy demokratikus jogállamban a hierarchián kívüli gazdasági irányítás lényegében a jogalkotással történik. Korántsem közömbös kérdés, hogy törvényi vagy rendeleti típusú a jogalkotással történő kormányzati beavatkozás, „irányítás”.

Az említett három fő irányon kívül az újabb alkotmányokban (második vagy „neolatin”, és harmadik vagy „közép-kelet-európai” alkotmányok) gazdagodott a gazdasági és a társadalmi-politikai rend szabályozása is. Természetesen korábban is voltak szociális szellemű alkotmányok (klasszikus példa a weimari és a mexikói alkotmány), és a szocialista típusú alkotmányok is ideológiájuknak megfelelően a társadalmi, a gazdasági, a politikai rend című fejezettel kezdődtek.² A gazdasági és a politikai alkotmányosság kérdése számos problémát vet fel, a szabályozás küszöbértéke állandó viták forrása.

Láthatóan határozott irány az alkotmányok és az alkotmányjog normativitásának erősödése, a mai alkotmányjog összehasonlíthatatlanul normatívabb a 19–20. századi elődjénél. Meghaladott tehát az a nézet, hogy léteznek alkotmány alatti szabályozási területek, ma már a pártok, a pénz, a média, az internet és különösen a gazdaság sem az. Amennyire öröndetes az alkotmányjogi normativitás erősödése, annyira veszélyes is lehet a túlszabályozás. A nem klasszikus szabályozási területekre túlságosan és meggondolatlanul kalandozó, beavatkozó típusú, túl protekcionista alkotmányok ugyanis könnyen felpuhulhatnak, programjellegűvé válhatnak, gyengítve ezzel az alkotmányvédelem erejét. Igaz ez a gazdasági alkotmányosság normáira is. A fő kérdés: mennyi államot és hol, mennyi jogot és hol (ius non ius) a gazdasági beavatkozás során.³

² Takács Imre: A szociális jogállamok alkotmányai. In: Alkotmánytan (Szerkesztő: Kukorelli István). Osiris, Budapest, 2007. 27–29. o.

³ Az alkotmányok szabályozási tárgyköreit európai viszonylatban lásd: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016.

2. A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY, ALKOTMÁNYOSSÁG (KORMÁNYZÁS) FOGALMA

A témával foglalkozó szakirodalom szerint a gazdasági alkotmány a legtágabb értelemben a gazdaság egészére közvetlenül vagy érintőlegesen vonatkozó valamennyi alkotmányos rendelkezést magában foglalja. A normák között feltétlenül megtalálhatjuk az állam gazdaságfilozófiáját és az ezzel kapcsolatos alkotmányos alapelveket, a második generációs gazdasági, szociális és kulturális alapjogokat, a közpénzügyek szabályait (költségvetési jog, monetáris jog) és az ezekkel kapcsolatos döntéshozó-ellenőrző szerveket.

A gazdasági alkotmány szabályai tipikusan az alkotmányjog úgynevezett áttételes normái, mivel azokat külön jogágak, ágazati jogszabályok sokasága részletezi és hajtja végre.

A gazdasági jog fogalmával először a magyar szakirodalomban Sárközy Tamás foglalkozott, az általa szerkesztett *Gazdasági jog* című tankönyv hosszú ideig egy új köztes jogág tanításának alapja volt az egyetemeken. Más munkáiban, tanulmányaiban már eljutott a gazdasági alkotmányosság nézőpontjához, fogalmi tételeihez is.⁴ Több monográfiájában foglalkozott a gazdasági kormányzás kérdéseivel. Egyik könyvében a gazdasági kormányzás alapelemeit a következőképpen foglalja össze: „...A kormányzati gazdaságpolitika egyik szelete tehát egyik oldalon a kormányzati fiskális politika (költségvetési politika, közteherviselés, adó), a másik oldalon a reálgazdaság – ipar, kereskedelem, szolgáltatások – közlekedés – építőipar – fejlesztése áll...

...A kormány gazdaságpolitikája voltaképp a költségvetésben testesül meg, a költségvetés elkészülése, illetve parlamenti vitája és elfogadtatása a kormányzati tevékenység talán legkritikusabb része. A költségvetés – érdekegyeztetések egész sorát feltételező – gondos előkészítése a kormányzás egyik kulcskérdése. Az előző évi költségvetés közjogi értékelése pedig lényegében a zárszámadás parlamenti elfogadtatásával történik...

⁴ Sárközy Tamás: *Gazdasági státuszjog*. Budapest, 1995.; Sárközy Tamás: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz*. Budapest, 1981. 69–86. o.

...A kormányzati gazdaságpolitika pénzügyi részének – a világválság után különösen fontossá vált – eleme a bank- és biztosítószeक्टरral való kormányzati kapcsolat és ennek keretében az állami bankfelügyelet, amelyre egyre jobban külön kormányzati szervek szerveződnek...

...A gazdaságpolitika alapvető része továbbá a munkaügy és a foglalkoztatáspolitiká...

...A kormányzati gazdaságpolitikához vagy leegyszerűsítetten kifejezve a gazdasági kormányzáshoz még számos további terület is tartozik. Ilyen például a kormányzati versenypolitika, a fogyasztóvédelem, a környezetvédelem...

...Végül az információs társadalom korában alapvető a hírközlés, illetve az informatika fejlődése, amely jelenleg az innováció egyik alapterülete...

...Az információs eszköztár fejlődése, az e-kormányzás és az e-közigazgatás igen fontos eszköze a lakossági ügyek jobb intézésének, a lakosság számára történő hatósági szolgáltatásoknak, de egyben felértékeli az adatvédelmet is...⁵

Ugyancsak sokat írt a gazdasági alkotmányjogról Vörös Imre, aki alkotmánybíróként a gazdasági alkotmányosság egyik teoretikusának tekinthető, ezzel kapcsolatos különvéleményei nagyon tanulságosak.⁶

A közigazgatás nézőpontjából, amely a legszélesebb fronton találkozik a gazdaság egyes ágazataival említendő meg Ficzer Lajos munkássága.⁷

⁵ Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012. 83–87. o.

⁶ Vörös Imre: *A tulajdonhoz való jog*. Budapest, 1994. Uő: *A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság*. Unió Kiadó, Budapest, 1993. Uő: *Dixi et salvavi – különvélemények*. Budapest, 2000.

⁷ Ficzer Lajos tudományos közleményeit tartalmazza a *Gazdaság és Közigazgatás* című tisztelegő kötet (Szerkesztette: Fazekas Marianna). ELTE Eötvös Kiadó, 2015. 233–242. o. A kötetben számos tanulmány foglalkozik a gazdaságba és az egyes ágazatokba történő állami beavatkozás kérdéskörével, alkotmányosságával (például Bándi Gyula, Fábíán Adrián, Fazekas János, Simon István, Szalai Éva írásai).

Az újabb irodalomból a gazdasági alkotmányosság definiálását illetően Drinóczi Tímea nevét kell kiemelni, aki többek között így határozta meg a gazdasági alkotmány (alkotmányosság) fogalmát: „A gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége, azaz minden olyan alkotmányi rendelkezést tartalmaz, amely az állami gazdaságpolitikát érinti.”⁸

Drinóczi több, korábbi munkájában is részletesen foglalkozott a gazdasági alkotmányossággal.⁹

Drinóczi ezen munkáira hivatkozva Téglási András úgy véli, hogy „a gazdasági alkotmány a gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége, amely minden olyan alkotmányos rendelkezést magába foglal, amely az állami gazdaságpolitikára, illetve a gazdaságra vonatkozik vagy azt érinti.” Majd így folytatja: „Bármilyen is a gazdasági alkotmány, annak az alkotmányos jogállamban – mintegy „részalkotmányként” – valamilyen módon mindenképpen tartalmaznia kell a munkaalkotmányt, a tulajdonalkotmányt, a szociális alkotmányt, illetve a pénzügyi alkotmányt. A munkaalkotmányba sorolhatók a „tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejére, illetve a munkaközvetítésre és a munkavállaló-védelemre vonatkozó alkotmányos rendelkezések. A vállalkozásalkotmányba a vállalkozás szabadságának alkotmányos biztosítását; a tulajdonalkotmányba a tulajdoni rendszerre vonatkozó szabályokat értjük, mint például a tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény. A szociális alkotmány esetén az állam alkotmányból eredő szociális szerepvállalására gondolunk, míg a pénzügyi alkotmány fogalma alá az adózásra, költségvetésre, valamint a jegybankra vonatkozó alkotmányos rendelkezések esnek.”¹⁰

⁸In: Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben, Budapest, Pázmány Law Working Papers, 2012/33, 6. o., Online hivatkozás: <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> ; utolsó letöltés ideje: 2018. szeptember 3.

⁹Drinóczi Tímea: A gazdasági alkotmányról I. Magyar Közigazgatás 2005/4. szám.; Drinóczi Tímea: Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok, Dialóg Campus, Budapest – Pécs, 2007.

¹⁰Téglási András: A gazdasági alkotmány. In: Bevezetés az alkotmányjogba (Szerkesztők: Gárdos-Orosz Fruzsina, Halász Iván). Kézirat, 2018. 201–202. o.

3. AZ ALAPTÖRVÉNY GAZDASÁGI ALKOTMÁNYOSSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ FŐBB TÉTELEI

Az 1989–2011 közötti korszak alkotmányozására jellemző volt az alulszabályozás, a tulajdon, a piacgazdálkodás és a vállalkozás szabadsága tételek, továbbá a gazdasági alapjogok kivételével alig találhatók gazdasági renddel összefüggő normák. Mindez jelentősen befolyásolta az alkotmány értelmezésére hivatott Alkotmánybíróság értelmezési mozgásterét, bár több, a gazdasági alkotmányosságot érintő határozat született ebben a korszakban is.¹¹

Az Alkotmánybíróság mozgásterét jól érzékelteti a 33/1993. (V. 28.) AB határozat: „Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma, illetőleg az állami vagyon korlátozhatósága és annak nagysága közvetlenül nem vezethető le. Az állam gazdaságpolitikájára vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. Eszerint az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén – az Alkotmány 9. §-ának korlátai között – igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott.”¹² Mindezek ellenére az Alkotmánybíróság több száz határozatában foglalkozott a gazdasági alkotmányosság különböző témaköreivel, így például a piacgazdasággal, a szerződési szabadsággal, a vállalkozáshoz való joggal, a versenyszabadsággal és különös erővel a tulajdonjoggal, ahol sajátos, úgynevezett közérdekű tesztet is kialakított. Ugyancsak értelmezte a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a szükségességi-arányossági teszt alapján. Tanulságos határozatokat hozott a költségvetési törvény mibenlétéről.¹³

¹¹Az értelmezett alkotmány (Szerkesztők: Holló András – Balogh Zsolt). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

¹²ABH 1993. 249–250. o.

¹³Holló – Balogh: uo. 257–403.o., 410–414.o., 744–1070.o.

A következőkben az Alaptörvény szerkezete szerint haladva a gazdasági alkotmányossággal közvetlenül, vagy közvetve összefüggésbe hozható alkotmányos normákat gyűjtjük csokorba abból a célból, hogy képet kaphassunk az Alaptörvény gazdasági filozófiájáról. A Nemzeti Hitvallás, ami az Európai Unió leghosszabb alkotmányi preambuluma, a természeti értékek megővését, valamint az anyagi, szellemi, természeti erőforrások gondos használatát emeli ki a jövő nemzedék jogainak védelme érdekében.

Az alkotmány Alapvetés című második része már komoly gazdasági rendet érintő normákat tartalmaz. A K) cikk leszögezi, hogy Magyarország hivatalos pénzneme a forint. Az M) cikk kiemeli, hogy az ország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Alapelvként rögzíti a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá a magyar jogtörténetben először alapjoggá teszi a fogyasztóvédelmet. Az N) cikk rögzíti a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható gazdálkodás alapelveit, az O) cikk pedig a közteherviselést teszi alapelvvé. Végül a P) cikk a globális jogok klasszikus összefoglalása a nemzeti hitvallással összhangban, a jövő nemzedékeinek jogaira figyelve.

Az Alaptörvény Szabadság és felelősség című alapjogi fejezete, az új magyar „Bill of Rights”, számos gazdasági, szociális, kulturális (második generációs) és újdonságként több harmadik generációs jogot tartalmaz. Az alkotmányozást néhány tudományos vita előzte meg, amely arról szólt, hogy mi kerüljön a gazdasági jogokból az alkotmány szintjére.¹⁴

A fejezet I-XXXI. cikkelyét monitorozva vegyük sorra az általában deklaratív módon megfogalmazott, a gazdasági alkotmányosság körébe sorolható alapjogokat. Általánosságban elmondható, hogy az alkotmányozó több jogot megőrzött a korábbi alkotmányból, és tekintettel volt az irányadó vagy kötelező nagy nemzetközi dokumentu-

¹⁴ Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány (Szerk.: Molnár Borbála, Gyombolai Zsolt, Téglási András). Kiadja: Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil-és vallásügyi bizottsága, Budapest, 2011.

mokra.¹⁵ A gazdasági alapjogok rendszere nagyjában-egészében megfelel az emberi jogokkal foglalkozó monográfiákba foglaltaknak is, bár az összehasonlítás rendkívül tanulságos.¹⁶

Az alapjogi katalógusba mindenekelőtt a tulajdonhoz és az örökléshez való jogot találhatjuk meg, kötelmeivel együtt (XIII. cikk). Folytatódik a felsorolás a munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz való joggal.

E jogokat a megfelelő munkavégzés kötelezettségével társítja az alkotmányozó (XII. cikk). (Az előbbieket tekinthetjük a szűkebb értelemben vett gazdasági jogoknak.)

Biztosított az alkotmányban az oktatáshoz, a tanuláshoz, a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadságához való jog és minden magyar állampolgár számára a művelődéshez való jog (X. és XI. cikk, kulturális jogok).

„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárnak szociális biztonságot nyújtson” (XIX. cikk), mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez (XX. cikk, szociális jogok).

A gazdasági, szociális és kulturális jogokat az állam számos pozitív intézkedéssel, intézmények útján biztosítja, a gazdaság teherbíró képességének fényében. Ez az államfilozófia egy inkább kivonuló, mint beavatkozó állam arcát mutatja a gazdasági jogoknál, az állam láthatóan számít az állampolgárok „önvédelmére”, pozitív cselekvő hozzáállására, felelősségére, kötelezettségeire. Sajátos váltás ez a liberális, vagy a szociális alkotmányozás államfilozófiájához képest is.

Az Alaptörvényben erőteljesebben vannak jelen az úgynevezett harmadik generációs, vagy globális jogok, az alkotmány „zöld iden-

¹⁵ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948), A gazdasági, szociális és kulturális jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1966), Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (1950), Európai Szociális Charta (1961), Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2007).

¹⁶ Emberi jogok (Szerk.: Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila). Osiris Kiadó, Budapest, 2003.; Sári János-Somody Bernadette: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2008.; Szabó Máté: Emberi jogok. Alapvető jogok? Kairosz Kiadó, Budapest, 2014.; Emberi Jogi Enciklopédia (Szerk.: Lamm Vanda). HVG-ORAC, Budapest, 2018.

titása” nagynak mondható. Az említett fogyasztóvédelmen és a globális jogokon túl ide sorolható még a környezetvédelem (XXI. cikk), az adatvédelem (VI. cikk), a gyermekjogok (XVI. és XVIII. cikk). E jogok esetében az állam a polgár szövetségese, hiszen nem csak a nagy testvér figyel, hanem a sok-sok kistestvér feni fogát személyes adatainkra. Az állam felügyeleti típusú szervekkel próbálja erősíteni a kiszolgáltatott polgár védelmi pozícióját a kráciákkal szemben (bankokrácia, médiokrácia, bürokrácia stb.). A segítségnyújtó, a beavatkozó állam intézkedésének mércéje korántsem közömbös a jogvédelem nézőpontjából.

Az Alaptörvény egyik legnagyobb újdonsága az államszervezeti részben az önálló, komplex közpénzügyi fejezet létrehozatala. Bragyova András szerint „az állami pénzügyek szabályozása nélkül nemhogy alkotmány, de alkotmányosság sem nagyon gondolható el”.¹⁷ Az alkotmány államfilozófiája tehát jelentősen megváltozott, az éjjeliőr állam már nem akar csak éjjeliőr maradni, totalitáriánus (tervgazdaságos) viszont már nem lehet egy modern alkotmányos demokráciában.

A Közpénzek című alkotmányi fejezetben (36–44. cikk) mindekelelőtt:

- a költségvetésről, annak alapelveiről, az államadósság klauzuláról,
- a nemzeti vagyonról és annak védelméről,
- a köztelherviselésről,
- a gazdasági alkotmányosság legfontosabb intézményeinek (Magyar Nemzeti Bank, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) fő funkcióiról olvashatunk.

¹⁷ Bragyova András: Egy új Alkotmány koncepciója. Közigazgatási és Jogi Kiadó, Budapest, 1995.; ld. továbbá: Bod Péter Ákos: Pénzügyi alapok – Tapasztalatok és tanulságok pénzügyi válság után. Magyar Szemle Alapítvány, Budapest, 2012.; KOVÁCS Árpád: Közpénzügyek. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.; Klicsu László: Közpénzügyek. In: Bevezetés az alkotmányjogba. HVG-ORAC, Budapest, 2012. 403–427.o.

A komplex pénzügyi rendszer három nagy alrendszerből tevődik össze. Funkciójuk alapján a következő módon lehet egymástól elkülöníteni az egyes alrendszereket: a közpénzügyi (fiskális) rendszer fő rendeltetése a közfeladatok finanszírozása, a monetáris rendszer funkciója a pénzkibocsátás és a pénzforgalom biztosítása, a pénzügyi piac pedig a pénzkereslet és pénzkínálat találkozását szolgálja.¹⁸

A gazdasági alkotmányosság sarokpontjai az alkotmány szintjén nézetem szerint a következők:

- a tulajdon (magán, állami, önkormányzati tulajdon) és annak alkotmányos védelme,
- a gazdasági – második és harmadik generációs – jogok léte és garanciarendszere,
- a köztelherviselés alkotmányos szabályozása,
- a közpénzügyek, az alkotmányos költségvetési jog, a monetáris rendszer és a pénzügyi piac.

Az Alaptörvény egészét és benne a gazdasági alkotmányosság szabályait sokan sokféleképpen értékelték a szakirodalomban.¹⁹ A kritikai

¹⁸ Simon István (szerk.): Pénzügyi jog I. Osiris Kiadó Bp. 2007. 25. o.

¹⁹ Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon (Szerkesztette: Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán). Nemzeti Közszoigalati Egyetem, 2014.; Constitution for Disunited Nation (ed. Tóth G.A.) Budapest, 2012, CEU Press.; Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára. Gondolat, Budapest, 2012.; Csink Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz. Pázmány Press, Budapest, 2014.; Drinóczi Tímea – Jakab András: Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.; Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán: Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után. HVG-ORAC, Budapest, 2015.; Halász Iván: Államfő, parlament, kormány. Lucidus Kiadó, Budapest, 2014.; Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest, 2011.; Jakab András: Az európai alkotmányjog nyelve. NKE, Budapest, 2016.; Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter: Mérlegen az Alaptörvény. HVG-ORAC, Budapest, 2013.; Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: Alapjogok mérlegen. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája. HVG-ORAC, Budapest, 2016.; Stumpf István: Erős állam – alkotmányos korlátok. Századvég, Budapest, 2014.; Smuk Péter: Magyar közjog és politika 1989–2011. Osiris Kiadó, Budapest, 2011.; Szabó Máté: Az ombuds-

értékelő írások célkeresztjében különösen az államadósság klauzula; az Alkotmánybíróság hatásköri korlátozása és a Költségvetési Tanács mibenléte áll.

A pénzügyi jogi szakirodalom szerint „az államadósság minden olyan hitelviszonyon alapuló fizetési kötelezettség, amely az államháztartás valamely alrendszerét terheli. (...) Az az összeg, amelyet az állam a pénz- és tőkepiacon vesz fel pénzügyi szükségletei fedezésére.”²⁰ Miközben üdvözlendő a ténylegesen létező és az államokra általában jellemző államadósság alkotmányi szintű szabályozása, annak tartalma és korlátként való alkalmazása egyes intézmények hatáskörében komoly viták tárgyát képezi. Ilyen vita például bizonyos állami szervek hitel- és kölcsönfelvételének alkotmányos korlátozása (37. cikk (3) bekezdés).

Különös erővel kritizálta a szakirodalom az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll hatáskörének korlátozását. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében „az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adó-nemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

mani jogvédelem. Kairosz Kiadó, Budapest, 2010.; Sente Zoltán: Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013.; Trócsányi László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. HVG-ORAC, Budapest, 2014.

²⁰ Simon (szerk.): Pénzügyi jog I., 201. o. Az idézet Nagy Tibor professzortól való.

E szabály következtében az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll hatáskörében olyan fontos alapjogok kapcsán, mint például a tulajdonhoz való jog, az oktatáshoz való jog, vagy az egyenlő bánásmód követelménye, nem vizsgálhatja felül a költségvetési és pénzügyi tárgyú törvényeket, és a fentiek megsértése esetén sem semmisítheti meg azokat.

Az Alkotmánybíróság normakontroll funkciójának nagy jelentősége van. Az utólagos normakontroll az egyik legjelentősebb alkotmánybírósági hatáskör, és köztudott dolog, hogy a nagy, elvi jelentőségű határozatok java része is ebben a hatáskörben született meg, 1990–2012 között. A hatáskört sokan a hatalommal azonosítják, ez ad „fazont” a hatalmi ágaknak. Az alkotmánybírósági törvény (Abtv.) preambuluma szerint az országgyűlés a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében hozta létre az Alkotmánybíróságot. Ez az elv az Alaptörvényben normatív módon megjelenik. Az Alaptörvény utáni helyzetet tárgyilagosan értékelők közül sokan megállapították már, hogy ebben a hatáskörében szenvedte el a legnagyobb vereséget az Alkotmánybíróság. A hatáskör tárgykör szerinti korlátozása, az úgynevezett államadósság klauzula, szinte példa nélküli megoldás. Ezt szerintem semmi sem ellentételezi, a bírói döntések alkotmányossági vizsgálata sem. Ez egyensúlyvesztés. Elterjedt szókép az irodalomban, hogy a jogállam koronájának nevezik és tartják az Alkotmánybíróságot, e klauzulával néhány drágakövet most elcsentek ebből a koronából. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság akkori elnöke az alkotmányozó hatalom beavatkozásával kapcsolatban a „durva” jelzőt alkalmazta egy 2012-es jogászgyűlési konferencián.²¹

Végül, ami a háromtagú Költségvetési Tanácsot illeti, aggályos lehet többek között annak korlátlan vétőjoga.²²

²¹ Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás az új Alaptörvény után. Tizenegyetik magyar jogászgyűlés, Balatonalmádi 2012. május 24–26. Magyar Jogász Egyesület, Budapest, 2012. 27–35.o.

²² Mérlegen az Alaptörvény: uo. 98 és 120.o.

4. ZÁRÓGONDOLATOK: AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS, A KORMÁNY CSELEKVŐKÉPESSÉGE, A TESZTEK ÉS A MÉRCÉK

Az állam optimális mértékéről, hatalmának kereteiről évszázadok óta dúlnak a viták. Mindig könnyebbnek vélik, hogy hol ne legyen állam, mint hogy hol legyen és miért és az hogyan igazolható. A liberális rend és a totalitárius rend libikókáján számos történelmi megálló található. Történelmi távlatokban minden állam, így a magyar állam is besorolható. Fukuyama írja *Államépítés* című könyvében; nem az a kérdés, hogyan szorítsuk vissza az államot, hanem az, hogyan építsük újra fel azt a kisebb, de erősebb, hatékonyabb államot.²³ Hozzátenném, alkotmányos keretek között. Az olcsó állam elmélete a trendekre figyelve valóban illúzióknak mondható.

Igen, erős állam, cselekvőképes kormányzás kell, nem megfélemlítve arról, hogy annak kemény alkotmányos korlátai is vannak.²⁴ Ilyen korlátok a beavatkozás szintjét mérve az alkotmánybírói tesztek.²⁵

A tulajdon esetében az ún. közérdekűségi (kisajátítási) teszt említhető, amely a legsúlyosabb beavatkozást, a tulajdonelvonást őrzi. A legfőbb korlátait maga az alkotmány tartalmazza: kizárólag törvényben, kivételesen, közérdekből, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett történhet az elvonás (XIII. cikk).²⁶

A gazdasági alapjogok (második és harmadik generációs jogok) esetében él a szükségességi, arányossági teszt, amelyet a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot rögzítve az Alaptörvény alapjogi fejezetének I-es cikkelye is rögzít az alábbiakppen:

„(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülé-

²³ Fukuyama, Francis: *Államépítés*. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.

²⁴ Stumpf István: *Erős állam-alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest, 2014.

²⁵ Pozsár-Szentmiklósy Zoltán: *Alapjogok mérlegen*. Az általános alapjogi tesztek dogmatikája. HVG-ORAC, Budapest, 2016.

²⁶ Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2014.

se vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Lényeges és az emberi méltósággal összefüggésben a kiemelt alapjogokon is túlmutat az esélyegyenlőségi, vagy ésszerűségi teszt, a diszkrimináció tilalma (XV. cikk). Az alkotmány alapján az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége, hogy külön intézkedésekkel segítse az esélyegyenlőség megvalósítását.

Szólhatunk még egyfajta jogalkotási tesztről is, a közjogi érvénytelenség eseteiről, amelynek a gazdasági alkotmányosság területén nagy jelentősége van. Gondoljunk például a törvényekben előírt érdek egyeztetésekre, amelyek elmaradása, felpuhítása kezdeményezés esetén az adott jogszabály megsemmisítését eredményezheti.

A gazdasági alkotmányosság más területein (például közpénzügyek) az alkotmányosság általános alapelvei, így például a jogállamiság összetevői és a gazdasági alkotmányosság fent említett alapelvei, például az átláthatóság, a nyilvánosság adják a mértéket és a mércét.

Összefoglalóan; egyik irányból pozitívumként az mondható el, hogy alkotmányjogilag erős, cselekvőképes, a parlamentet is domináló miniszterelnöki kormány létezik, amelynek alkotmányjogi és politikai mozgásteret nagy, és mindez szorosan összekapcsolódik a gazdasági kormányzás és a gazdasági alkotmányosság újszerű és nagyon fontos szabályaival. A kormányzást a demokráciadeficitnek nézőpontjából is értékelni kell. Látható, hogy az erős, cselekvőképes kormány jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik a beavatkozás, a gazdasági jogalkotás során. A kontrollmechanizmusok és intézmények (például a parlamenti ellenőrzés eszközei, a közvetlen demokrácia, az Alkotmánybírói stb.) léteznek hatásköri korlátként, ám az alkotmányos rendszer egésze inkább népszuverenitás párti, mint hatalommegosztás központú. Az egyensúlyok államszervezeti átrendeződését így látja a friss szem, egy 2018-ban megvédett szakdolgozat szerzője: „láthatjuk, hogy a gazdasági alkotmány rendelkezései esetén az államszervezet súlypontja már nem egyértelműen az Országgyűlés, illetve az alkotmányosság öreként funkcionáló Alkotmánybírói esetében is kulcs-

fontosságú kérdésekben – indokolatlanul – behúzta a féket az alkotmányozó. Ezzel szemben a Kormány befolyása a gazdasági kérdésekre arányaiban növekszik. Mindezek indokául szolgálhat azon cél, amit az alkotmányozó az Alaptörvény 37. cikkének indoklásához fűzött, mégpedig: „[a]nnak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra, szigorú követelményt állít a költségvetési gazdálkodás elé.” Azaz Magyarország gazdasági stabilitását olyan jogállami követelmények elé helyezi az Alaptörvény, mint az alkotmánybíráskodás szabadsága, az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepének súlya, a demokratikus legitimáció, a Nemzeti Banknak a végrehajtó hatalomtól való függetlensége vagy az alapjogok kizárólag törvényben történő korlátozhatósága. A klasszikus értelemben vett hatalommegosztásban érvényesülő fékek és ellensúlyok rendszere az Alaptörvény gazdasági tárgyú rendelkezéseinek köszönhetően megbomlott. Helyette úgy fest, létrejönni látszik a fékek és fékek rendszere...”²⁷

Borúlátóan optimista lévén, amennyiben ez a megváltozott gazdasági kormányzati struktúra és államfilozófia a közjót szolgálja, akkor és csak akkor teljesíti társadalmi rendeltetését.²⁸

Az Államtudományi Kutatóműhely (Győr) és az NKE együttműködésével készült tanulmány. Kézirat, 2018.

²⁷ Frank Evelyn: Gazdasági alkotmányosság. Kézirat, ELTE ÁJK Könyvtára, 2018. 50. o.

²⁸ Lippmann, Walter: A közjő filozófiája. Bagolyvár Kiadó, Budapest, 1993.

II. RÉSZ

Közjogi almanach

1. Opponensi vélemény
Drinóczi Tímea: *Többszintű
alkotmányosság működésben – alkotmányos
párbeszéd Magyarországon* című
akadémiai doktori értekezéséről

1. A közel négyszáz oldalnyi dolgozat három részből, összesen tíz fejezetből áll, ezeket fogja keretbe „az alkotmányos párbeszéd létéről, létjogosultságáról és felhasználhatóságáról” szóló bevezetés, továbbá az értekezés végén található „Összegzés és következtetések” című befejezés. A dolgozat tartalmát tekintve a szerző – az irodalomjegyzékben is közölt mintegy félszáz – korábbi publikációnak részben átdolgozott és aktualizált változata. Az alkotmányos rendszer egészéből példaként kiemelt egyes, az alkotmányozásban igencsak vitatott tárgyköröket „cementként” az alkotmányos párbeszéd fogalmával próbálja összekötni. A kísérlet nem mindig sikerül, mert többnyire a tudományos párbeszédekről olvashatunk. A szerző az alkotmányos párbeszéd fogalmának megalkotásával nagyon távolra kerül a párbeszéd történelmileg megszokott, hagyományosan elfogadott és a közbeszédben létező definíciójától. Nem kívánom a lexikonokban létező párbeszéd fogalmakat sorba állítani, de engedtessek meg mégis két idézet. Az első Tolnai Új Világlexikonából (Budapest, 1928. XIV. kötet) így szól: „Párbeszéd: (gör.-lat. dialogus), az irodalomban két személy beszélgetésének formájába öntött mű; rendesen, mint valamely drámai munka része, szerepel; de előfordul, mint önálló műfaj is.” A második idézet a 2002-ben kiadott Magyar Nagylexikonból való: „Párbeszéd: általános értelemben emberek közötti dialógus, szűkebb értelmezés szerint gondolatrendszerek, nézetek, egyházak stb. közötti gondolatcsere. Sajátos formája az apológia (pl. Jusztinoszról), amely az ókeresztény korban az egyház tanainak védelmében írott cáfolatok és viták műfaja (apologéták).” (14. Kötet) A jogi lexikonokban is legfeljebb a „perbeszéd” fogalmát találjuk, a jogi nyelvben e fogalom,

mármint az alkotmányos párbeszéd szinte alig jelenik meg. A szerző az értekezés első, felvezető fejezetében – elméletét igazolandó – az alkotmányos párbeszéd gyökereit kutatja, s azt leginkább a kanadai Alapjogi Charta körüli bírói döntésekben, s azok parlamenti felülbírálásában találja meg. A szerző szerint demokratikus párbeszéd zajlik a bíróság és a parlament között, s a demokratikus párbeszéd nemcsak a bíróságok és a törvényhozás ügye, hanem léteznek többszereplős párbeszédelméletek is. A fejezet összefoglalójában a szerző ugyanakkor önkritikusan bevallja, hogy a szerteágazó párbeszédelméleteket nehéz rendszerbe foglalni. Véleményem szerint a párbeszédelméletek gyengesége kézzelfogható, s a közjogban különösen furcsa normatív módon és egzaktan leírni a párbeszéd alkotmányos fogalmát, s azt az alkotmányos döntéshozatali folyamatokkal azonosítani szinte minden ponton. A szerző ezt teszi, ám sokszor metaforának, prizmának, vagy módszernek tekinti az alkotmányos párbeszédet. A közjog, a közhatalom történelmi lényegétől (hatáskörök, végső döntési kompetenciák léte, világos elosztása) ez az újszerű párbeszédelmélet igencsak messze van, nem vitatva egyébként más síkokon, például az irodalomban, a tudományban, a politikában, a parlamentben, a közbeszédben, általában a párbeszéd fontosságát. Az alkotmányos intézmények között a kontinentális rendszerekben inkább az együttműködés, a hatáskörök kölcsönös tisztelete, jóhiszemű gyakorlása a használtabb fogalom. Súlyom László ismert, „arisztokratikus” mondatát idézném: „az Alkotmánybíróság a Magyar Közlönyön keresztül értekezik az alkotmányozó hatalommal, a parlamenttel, a kormánnyal.” A „határozatok beszélnek”, az intézmények vezetői időnként nyilatkoznak. A párbeszéd általában az egyenlő jogállású szereplők (pl. parlamenti képviselők) közötti kommunikáció. A párbeszéd típusú intézmények az alkotmányozási folyamatokban sem kizártak, sőt magam is alkotmányozási előfeltételnek tekintettem mindig az alkotmány-előkészítő kodifikációs bizottság létét és a legszélesebb körű konszenzus létrehozását az alkotmányozásban résztvevő politikai aktorok (pártok, érdekképviselők, civil világ) között. A konszenzuson alapuló politikai megállapodások nélkül elképzelhetetlen az alkotmány tartalmáról szóló legszélesebb párbeszéd, amelynek ma-

gam is híve vagyok a közvetlen demokratikus megoldásokkal (például véleményező népszavazás) bezárólag. Híve vagyok a parlamenten belül zajló alkotmányos párbeszédnek is.

2. A szerző által jó szemmel kiválasztott és a párbeszéd szempontjából vizsgált tárgykörök szerint haladva, kronológiai sorrendben az állami szuverenitást újraértelmező, második fejezet következik. E fejezet bepillantást nyújt a szuverenitásról szóló mai, tudományos párbeszédbe. Véggkövetkeztetésével nagyjában-egészében egyet lehet érteni, miszerint a szuverenitás nem tűnt el, konkrét hatáskörök összességéként ma is létezik. Nézetem szerint az állami hatáskörök – sokszor kényszerek és nem a párbeszéd hatására történő – átengedése, vagy másokkal együtt való gyakorlása (az alkotmányos önkorlátozás), a korlátozott szuverenitás elméletét igazolja. Ezért van nagy jelentősége az alkotmányok úgynevezett Európa klauzuláinak és a nemzeti alkotmánybíróságok ezt értelmező, „kiüresedési” tesztjeinek. Ez valóban fontos párbeszéd a jogtudományban. A szuverenitás jelzőinek (állami, nép, nemzeti) magam a szerzőnél jóval nagyobb jelentőséget tulajdonítok, nem szinonimák, komoly jelentéstartalmak hordozói. Az állami szuverenitás, az önálló államiság létét, függetlenségét jeleníti meg, annak valamennyi összetevőjével (saját alkotmány, kormányzat, államterület, állampolgárság, hadsereg stb.) együtt. A népszuverenitás a szuverenitás belső alkotmányjogi nézőpontja, az alkotmányosság klasszikus alapelve, amely a hatalom végső forrására, az istenadta népre utal. Az alkotmányokban szereplő népszuverenitás klauzulák két hatalomgyakorlási formája, a képvisleti és a közvetlen demokrácia és azok egymáshoz való viszonya közismert, sok-sok vita forrása. A népszuverenitás viszonylatában lényeges hangsúlyozni az alkotmány szuverenitását (a jogszuverenitás alatt leginkább ezt érteném). A szuverén, a parlament és minden más állami szerv ugyanis csak a népszuverenitásból eredő, alkotmányos hatáskörét gyakorolhatja és nem többet. A nemzeti szuverenitás alatt a szakirodalomban a népek önrendelkezési jogát, államalkotó képességét értik, a nemzetiségek alkotmányos védelme szempontjából ennek a fogalomnak is önálló jelentősége van.

3. A hatalommegosztásról szóló harmadik fejezetben a szerző színvonalasan mutatja be az eltérő felülvizsgálati modelleket, és jól látja a fő kérdést is, nevezetesen: kinél van a végső szó. Mert annak jogállamban lennie kell. Szimpatikus álláspont, hogy az alkotmányi tartalmakról (nyilván az alkotmányosság klasszikus értékeiről) egyetlen szerv sem dönthet kizárólagosan. A fejezet egyik központi vitatémája az alkotmányozó és az alkotmányt módosító hatalom egymástól való elkülönítése. A szerző szenvedélyes híve ennek, sőt kategorikusan kijelenti: az alkotmánymódosító hatalom, nem alkotmányozó hatalom. Érvei nem győznek meg, hogy miért nem. Ha nem, akkor milyen aktust hoz? Az alkotmánymódosító hatalomról akkor lehetne külön beszélni, ha tartalmilag is meg tudom ragadni, hogy mi az egyszerű alkotmánymódosítás az új alkotmányhoz, az alkotmányrevízióhoz, vagy az alkotmányreformhoz képest, amely jó lenne, ha megmaradna az alkotmányozó hatalom kizárólagos kompetenciájában. Ha egyáltalán elfogadom az alkotmánymódosító hatalom önálló létét, az akkor is alkotmányozó hatalom marad, csak más tartalmilag, eljárásjogilag és az alkotmánybírósághoz való viszonyában is. Még egy izgalmas vitakérdést csak érintőlegesen. Mit tekintünk hatalmi ágnek és hatalmi ág-e az alkotmánymódosító hatalom? Számokat ne mondjunk, megítélésem szerint a modern alkotmányos demokrácia meghaladta a klasszikus triászt (törvényhozó, végrehajtó, bírói hatalom). Az adott alkotmányos szerv hatáskörének terjedelme és önálló államszervezeti pozíciója adhat választ arra, hogy a vizsgált állami szerv (például az Alkotmánybíróság) annak tekinthető-e. S ha már az Alkotmánybíróságot említettem, következetes gyakorlata, hogy egy „entitásként” néz az alkotmányozó hatalomra, s a módosító „hatalmat” nem tekinti önálló hatalmi ágnek.

4. A dolgozat második része az alkotmányos párbeszéd működési mechanizmusait vizsgálja Magyarországon 2010–2014 között. A 4. és 5. fejezet alkotmánytörténeti pontossággal rögzíti az alkotmányozás menetét, főbb eseményeit, dokumentumait, a kiválasztott alanyok (leginkább a parlament és az Alkotmánybíróság) között. Az első kritikai megjegyzésem a szigorú időbeli lehatárolással kapcsolatos: a négyéves

metszet csalóka. Éppen ez a korszak az atipikus, párbeszédelles idő az alkotmányozásban Magyarországon. A négy év a többségi alkotmányozás korszaka, amikor a többség arroganciája a jogállami kultúrához nem méltó módon gyakorta felülírta az alkotmánybírói döntéseket és a józan ésszt is. A 2010 előtti két évtizedet, különösen az első, azért is kellene röviden vizsgálni, mert 1997-ig lényegében párbeszéd alapú, konszenzuális alkotmányozás zajlott Magyarországon, és az Alaptörvény, valamint a '89–90-es Alkotmány között nagyon sok kontinuitás létezik. Elveszett-e az 1989–90 utáni huszonöt év alkotmányozása a 2011-es Alaptörvényben? Nézetem szerint normatív értelemben nem, de több ponton alkotmányfilozófiailag majdnem. Ennek éppen a párbeszéd elmaradása az oka. Ha elfogadjuk a részbeni kontinuitás tételét, óvatosan és rendkívül differenciáltan kell bánni az alkotmány legitimitásával. Közjogilag nehéz fogást találni a legitimitáción, a politikai, a nemzetközi, a népi és nem utolsósorban a szakmai legitimitációja viszont erősen vitatható. Az Alaptörvény születésének körülményeit értékelve a szerző elmondja kritikáját az ún. Salamon-bizottságról. Engedtessek megjegyezni pozitívumként, hogy ez eredetileg az ellenzéket is bevonó és szakértőket alkalmazó kodifikációs bizottságként indult. Ha az alkotmányos párbeszédet kutatjuk, érdemes lenne még mélyebbre ásni és nem csak a jelzett alanyok (alkotmányozó hatalom, Alkotmánybíróság) között vizsgálni. Vizsgálatra érdemesnek tartom, többek között, a korba visszahelyezve az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által szervezett konferenciákat, kiadott köteteket (például a 2011. április 8-i konferencia anyagait tartalmazó, „Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt” c. tanulmánykötetet. Budapest, 2011). Párbeszéd tehát zajlott, csak nem hallgattak a tűzoltókra. A konferencia olyan eredményes volt, hogy a kötetben található, mintegy másfél száz javaslatból egyedül a himnusz verbunkos kottáját sikerült kimenteni az Alaptörvény szövegéből. Az alkotmányos párbeszéd fontos színtere a parlamenti plénum. Megkerülhetetlen a 2011. március 14. – április 18. közötti Parlamenti Napló mélyebb tanulmányozása, miután valamennyien kíváncsiak vagyunk arra, hogy végül is kik írták, alkották meg Magyarország új Alaptörvényét.

5. Az ötödik fejezetben a szerző kritikusan értékeli az Alaptörvény öt módosítását, különösen az átmeneti rendelkezéseket (Ár) az Alaptörvénybe emelő negyedik módosítást. Az ezt megelőző 45/2012. (XII. 29.) AB határozat értékelésével nagyon nem tudok azonosulni, tiszteletben tartva a szerző véleményét. Az Ár-ABH véleményem szerint nem lépte túl az AB hatáskörét, nem feleslegesen semmisített meg rendelkezéseket és nem csak kissé állította helyre az alkotmányos rendet. Jelentősége az alkotmányelméletben hosszabb távon sokkal nagyobb: megfogalmazta alkotmányos követelményként a koherencia-szabályt, és jelezte azt is, hogy az alkotmányozó hatalom sem korlátlan hatalom, mozgásterét behatárolják egy demokratikus társadalomban az alkotmányosság klasszikus értékei. Üzenetének lényege, hogy az alkotmányozást tartalmi értelemben nem lehet parlamenti többségi elvvé silányítani, ahhoz jóval nagyobb társadalmi legitimáció kell.

6. A tisztességes eljáráshoz való jogról, annak négyéves „kálváriájáról” szóló hatodik fejezet a korabeli alkotmányozás két, az igazságszolgáltatást érintő kérdésével, nevezetesen: – a legfőbb ügyész különleges vádemelési jogosítványával, továbbá – az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökének ügyáthelyezésre vonatkozó hatáskörével foglalkozik. Az első kérdés viszonylag gyorsan megbukott, az AB (45/2012. (XII. 29.) ABh) és az EJEB következetes és szilárd esetjogán. A másodikat, az ügyáthelyezést egy ideig még sodorta az Ár, majd az Alaptörvény 2013. április 1-jén, nem tréfaként hatályba léptetett negyedik módosítása. Leginkább talán a Velencei Bizottság kitartó figyelmének köszönhetően az Alaptörvény ötödik módosítása után szállt fel a fehér füst. A két példát a szerző úgy értelmezi, hogy a problémákat az alkotmányos párbeszéd orvosolni tudta, a politikai döntéshozó hagyta magát meggyőzni. Az eredményt a párbeszédek mellett komoly külpolitikai érdekek produkálták.

7. A lelkiismeret- és vallásszabadságról, a szabadságjogok „történelmi atyjáról” szóló fejezet valóban nagyon tanulságos a párbeszéd szükségességéről. A történelmi tradíciók, a vallási türelem, az 1568-as Tordai

Országgyűlés üzenete is azt sugallják, hogy társadalmi békeszerződés kell az állam és az egyházak között. A szerző kronológiai pontossággal követi nyomon a történeteket, az Alaptörvény VII. cikkelyének színeváltozásait, a törvények és az alkotmánybíróági határozat születését. Szomorú történet. A szerző összegzése szerint a nemzetközi- és hazai tiltakozás hatására felemás eredmény született. Véleményem ezen a ponton kritikusabb a szerzőnél. Elfogadva a számomra vereyes és kedves alapjog szükséges és arányos korlátozását és a szigorúbb normatív rendszert, a mai egyház-alapítási- és nyilvántartási rendszer alkotmányjogi felfogásomtól távol áll. A vallásos embernek az Alaptörvény alapján alapjoga, hogy vallását másokkal együttesen, reális lehetőségekkel és jogorvoslattal rendelkezve gyakorolja. Az egyházi státus nem lehet diszkrecionális politikai (parlamenti) döntés tárgya. A nevezett alapjogról és az egyházalapításról a rendszerváltozás hajnalán, 1990-ben is párbeszéd folyt, az 1990. évi IV. törvény kodifikációs bizottságában és az akkori országgyűlés plenumán. Párbeszéd a szerző által vizsgált időszakban is zajlott, nem csak az általa megjelölt intézményekben (ott éppenséggel nem párbeszéd folyt), hanem több más fórumon is, amelyek pontosan jelezték a történelmi tradícióknak és az európai trendeknek megfelelő jogállami megoldásokat (példaként említeném az „Egyházügyi, vallásszabadsági tudományos konferenciáról” szóló konferenciakötetet (Budapest, 2011. november 21., „Boldog Élet” Alapítvány, 2011). Az alkotmányozó mindezeket ismerve cselekedett belátása szerint. A demokráciakritériumként is felfogható alkotmányos alapjog esetében nagyon komoly demokráciadeficit létezik a mai Magyarországon is. Ezen a ponton nem látom az eredményt.

8. A szerző az „alkotmányos párbeszéd a választási elvekről és jogokról” című, 8. fejezetben kimazsolazza a kormányzat céljainak legjobban megfelelő, választási rendszert érintő módosításokat (előzetes regisztráció, választási földrajz, választási kampány, győztes kompenzáció). A dolgozatíró véleménye kemény és határozott, a politikai döntéshozó a választási rendszert illetően nem hallgatott az alkotmányos párbeszédekben elhangzottakra, legyen annak megfogalmazója akár a

Velencei Bizottság, akár az EBESZ, akár az Alkotmánybíróság, akár a tudomány. Egyetlen kritikai megjegyzést tennék az Alkotmánybíróság védelmében, miután a szerző azt írja, hogy az AB lényegében asszisztált a választási rendszert illetően. Volt alkotmánybíróként és számos, választásokkal kapcsolatos döntés résztvevőjeként jól emlékezem az AB következetes gyakorlatára: miután az alkotmány csak a választójoggal és a választási alapelvekkel foglalkozik, a választás rendszerszerű normáival és a választási eljárással nem, a törvényalkotó nagy szabadságot élvez a rendszer megválasztásában. Politikai megállapodás kérdése minden államban, hogy mennyire arányos egy választási rendszer, ennek alkotmányos mércéje nem igazán létezik, mert fontos a választási rendszerek többségképző funkciója is. A győztes kompenzáció valóban ritkábban alkalmazott megoldás, de a mindenkor választás mindenkor győztese előtt egyaránt nyitva áll.

9. A dolgozat harmadik részét indító kilencedik fejezetben a szerző régóta ismert és következetesen képviselt álláspontja teljes fegyverzetben jelenik meg: az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom két külön hatalmi ág, alkotmányellenes alkotmánymódosítások pedig léteznek, s ha ez így van, akkor ezekkel szemben az Alkotmánybíróságnak fel kell lépnie, végső soron a megsemmisítés eszközével. A fejezet első része az Alaptörvény előtti évek alkotmánymódosításait és különösen az ezekre reagáló, a hatáskörét tagadó 61/2011. (VII. 12.) AB határozatot szedi ízekre, második része az Alaptörvény viszonylatában vizsgálja az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problematikáját, és magát az Alaptörvényt, annak jogállami voltát. Álláspontjának igazolására összegyűjti szinte az összes lehetséges érvet, korrekt módon bemutatja a jogtudományban a nézeteivel szemben megfogalmazott főbb ellenvéleményeket. A téma láthatóan rendkívüli mértékben megosztotta a jogtudományt. Valljuk be töredelmesen, 2010-ig sokunk fejében meg sem fordult, hogy egy alkotmányos demokráciában előfordulhat „alkotmányellenes alkotmánymódosítás”, továbbá, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag felülvizsgálhatja az egységes alkotmányozó hatalom döntését. A szerző által is kirobbantott polémia többeket, ezen opponancia íróját is el-

gondolkoztatta azon, mi végre vigyáznak az örök a strázsán. A vita kétséget kizáróan gazdagította a magyar jogtudományt. Tisztelevé a szerző kerek egésznek tűnő és tetszetős álláspontját, szeretném jelezni, hogy érvei nem mindenben győztek meg, az igazolásokkal még több ponton adós maradt. Azt írja, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosításokról szóló vitáknak csak alkotmányos demokráciában van értelme. Ez valahol önellentmondás. Alkotmányos demokráciában nem tudom elfogadni az alkotmányellenes alkotmánymódosítás létezését. Azt ki kell venni onnét, az nem létezhet. Egyáltalán alkotmányjog-dogmatikailag pontos kifejezése-e az alkotmányellenes alkotmánymódosítás? Nem mondunk többet a valós veszélynél? A jelző akkor lenne igaz, ha az alkotmány egészét tartalmi értelemben sértené a konkrét alkotmánymódosítás. A vizsgált évek gyakorlatában is arról volt szó, hogy az alkotmány koherenciáját, zártágát megbontó, az alkotmányosság egyes konkrét tételeibe (például jogállamiság, hatalommegosztás, emberi jogok, egyenjogúság – amelyek szerintem sem hierarchikus szabályok az alkotmányban!) ütköző módosítások születtek. A koherenciasértő alkotmánymódosítások elleni alkotmányőri fellépés lehetőségét nem tartom eleve ördögtől valónak, a koherencia probléma megalapozhatja – nem a felülvizsgálati hatáskört és különösképpen nem a megsemmisítést – a csend megtörését, a jelzési kötelezettséget, a csengetést. A Holló András nevével jelzett szignalizációs modell közel áll hozzám, hatékonyságát illetően a szerzővel együtt kételkedem. A korrekció elvégzése, a végső szó azonban külső és belső intézményi, valamint társadalmi nyomásra az alkotmányozó hatalom hatásköre. Optimista verzió szerint ezek a korrekciók jobb belátásra bírva az alkotmányozót, akár egy, a jogállamiságot helyreállító alkotmányrevíziószerű alkotmánymódosítási csomagban is elvégezhetőek lennének, megőrizve az alkotmány stabilitását. Az alkotmányos intézményeknek történelmi logikájuk van, ez ad stabilitást az alkotmányos demokráciának. Drinóczi Tímea elmélete megbontja a hatalommegosztás rendjét, amikor dualista alkotmányozó hatalmat hoz létre és megsemmisítő hatáskört ad az alkotmánymódosító hatalom döntésének tartalmi felülvizsgálatára, az alkotmány védelmére és értelmezésére

hivatott testületnek. Az alkotmányozó hatalom dualizmusa nézetem szerint a hatályos alkotmányból sem vezethető le, sem eljárásjogilag, sem tartalmilag. Ki is az alkotmányozó hatalom a hatályos Alaptörvényben? Három alanyi kör jelenik meg: „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI”, „Mi, Magyarország polgárai”, „Mi, a megválasztott Országgyűlés képviselői”. Az egységes alkotmányozó hatalom akarata, ha azt közjogilag a kétharmaddal azonosítjuk, visszavezethető és visszavezetendő a választópolgári közösségre, annak akaratára, akár egy véleményező népszavazás (és nem össznépi konzultáció!) erejéig is. Még egy apró megjegyzés e fejezettel kapcsolatban. Végtelenül zavaró leírva látni az Alaptörvényről és annak módosításáról azt az értelmezést, hogy az nem jogszabály. Tessék ezt nekem igazolni, de ne az Alaptörvény amnéziás T) cikke alapján!

Az Alaptörvény egészét, legitimációját illetően saját nézetem a szerzőhöz képest kevésbé kritikus, szerintem az Alaptörvény mérhető az alkotmányosság klasszikus alapelveivel is, ugyanakkor más-más, általában a korábbi alkotmánynál alacsonyabb osztályzatok jöhetnek ki eredményként. A „Mérlegen az Alaptörvény” c. kötetben (HVG-ORAC Budapest, 2013) nyolc jogász mondta el véleményét a kérdéssel. A párbeszéd tehát az Alaptörvény után is zajlik, egyáltalán nem csak a diszkontinuitás talaján.

10. A dolgozat tizedik fejezete érzésem szerint tematikailag részben kilóg a korábbi, alkotmányozással foglalkozó fejezetekből, a dolgozat egésze e fejezet nélkül is megállna. Ugyanakkor tartalmilag nagyon fontos alkotmányos kérdéseket érint, lényegében a jogalkotás demokratizmusáról és alkotmányosságáról szól. Főbb megállapításaival (például a néprészvétel elvének erősítése a jogalkotásban, a konzultáció intézményesítése, a minőségi jogalkotás követelménye, a jogalkotás racionalitása, a jogalkotási eljárási kérdések komolyan vétele az alkotmánybírói felülvizsgálat során) alapvetően egyet tudok érteni. Fontosnak tartom az Alkotmánybíróság közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos gyakorlatának állandó figyelemmel kísérését minden területen, de különösen a gazdasági alkotmányosság terén, amelynek az új Alaptörvény részletesen megágyazott, igaz hatásköröket csent el

az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság mindig félt a gazdasági kormányzástól és rendre önkorlátozott. Ha a felülvizsgálati trend gyengülni látszik, a jogállam látja kárát.

11. A szerző a dolgozat végén egy híján húsz pontban foglalja össze – tézisszerűen – doktori dolgozatának lényegét. Az opponens a korábbi fejezetekben már szint vallott a főbb elméleti megállapításokról, ezeket nem ismételné meg. A tézisekkel kapcsolatosan csak annyit tartok szükségesnek írásban rögzíteni, hogy azokat három csoportba sorolom az egyetértési skálán: – Három tézissel (2, 5, 8) egyetérttek, – Nyolc tézissel (1, 4, 6, 7, 10, 12, 13, 19) részben értek egyet, – Ugyancsak nyolc tézisé (3, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18) erősen vitatom. Ez összességében elég kritikus arány, de nyitva állok a további párbeszédre.

Egy markáns nézetbeli különbséget hangosítanék ki különösképpen. Nem tudom elfogadni az alkotmányos hatalom, a parlament és az Alkotmánybíróság párbeszédelméletét, a hatalommegosztás felpuhítását. Így is előfordul „eresztés” és telefon elég. A párbeszédelmélet intézményesítése mélyen sértheti a bírói függetlenséget.

12. Az Alaptörvény elfogadása láthatóan táborokra bontotta a jogtudományt is, szép számmal vannak az apológéták és az elveszejtett alkotmány hívei egyaránt. A képzeletbeli skála középső mezejében a kritikai értékelő alapon gondolkodók köre próbálkozik csendesíteni, egyrészt a szédelő feldicsérést, másrészt a hiszterizálást. Egyik tábornak sem könnyű a helyzete, mert az alkotmányjog-tudomány, a hatalomgyakorlás joga mindig is erősen politikafüggő volt. A szenvedélyes szerző a kritikai értékelő sávból gyakorta átvált az Alaptörvény legitimítás tagadó mezőbe, mentségére legyen mondván, hogy véleményét valahányszor igazolni igyekszik. A tudomány és a véleménynyilvánítás szabadságának elvét messzemenően tisztelve olvastam dolgozatát, van ilyen, hogy az opponens a tételek többségével nem ért egyet.

A doktori dolgozat tudományos eredményeit, néha sokkoló újdonságait értékelni lehet. A szerző jól ír, dolgozata igazi vitairat. A munka

tudományosan megalapozott, a tíz fejezethez közel másfélezer lábjegyzet társul, irodalomjegyzéke 583 tételt tartalmaz. Viszonya a szakirodalomhoz korrekt. A dolgozatban előfordulnak zavaró ismétlődések, a kevesebb néha több lett volna. A fentiek alapján, kritikai megjegyzéseimmel együtt, a doktori értekezés nyilvános vitájának kitűzését javaslom.

Kézirat, 2017. június.

2. Lektori vélemény az *Emberi Jogi Enciklopédiáról*

Szerkesztő: Lamm Vanda

1. Ha valamire igaz a lektori véleményekben oly gyakran használt kifejezés, hogy hiánypótló mű, a Lamm Vanda professzorasszony által szerkesztett egy híján 100 szócikkból álló, 65 szerző által írt *Emberi Jogi Enciklopédiáról* feltétlenül igen.

Az alkotmányos rendszerváltozást követően (1989/90) a magyar jogtudomány nem kényeztette el olvasóit enciklopédikus művekkel. A korábbi években 1980-ban jelent meg az Akadémia Kiadónál a kétkötetes *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia* (Főszerkesztő: Szabó Imre), amely az egész jogrendszerrel foglalkozott. Az emberi (állampolgári) jogokkal kapcsolatosan is születtek – a korba visszahelyezve – figyelemreméltó tanulmánykötetek (például az *Állampolgárok alapjogai és kötelességei*. Szerkesztők: Halász József, Kovács István, Szabó Imre). Akadémia Kiadó, Budapest 1965.; *Az emberi jogok – dokumentumokban*. (Összeállította: Kovács István és Szabó Imre). KJK, Budapest 1976.; *Emberi jogok hazánkban*. (Szerkesztő: Katonáné Soltész Márta). ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest 1988. A kötet angolul is megjelent: *Human Rights in Today's Hungary*).

2. Az alkotmányos rendszerváltozás után megnőtt az emberi jogok művelésének és oktatásának a jelentősége. Ma már több egyetemen önálló szemeszterben oktatják az emberi jogokat. Feltétlenül ki kell emelni az első emberi jogi tankönyveket, amelyek összefoglaló jelleggel új tantárgyat teremtettek. (Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II*. Osiris Kiadó, Budapest 2008. 4. átdolgozott kiadás. Az első kiadás Sári János tollából 2000-ben jelent meg;

Emberi jogok (Szerkesztette: Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila). Osiris Kiadó, Budapest 2003.

Az egyes alapjogokról és általában az emberi jogokról számos kitűnő monográfia jelent meg magyar nyelven. Kinyílt nemzetközileg és a hazai jogalkotás, valamint jogalkalmazás irányából is az emberi jogok világa. Az alapjogok élő joggá váltak, amelyek nélkül – régi közhely ez a szakirodalomban – alkotmányos demokrácia elképzelhetetlen.

Jó időben jelenik meg tehát az *Enciklopédia*, amely nemzetközileg és az Alaptörvény utáni helyzetben ráerősít erre a folyamatra a teljesség felé törekedve.

3. Az *Enciklopédia* „ABC” sorrendben haladva 99 szócikket tartalmaz. A tematikáról megállapítható, hogy átfogja az emberi jogok egész hagyományos rendszerét, a jogok mindhárom generációja szerepel benne: különös erősséggel vannak jelen a harmadik generációs jogok, csendesebben a gazdasági, szociális- és kulturális jogok és átlagos figyelemmel az első generáció.

Nem kívánok a belekívánás bűnébe esni, ám a szócikk választás egyben minőségi kiemelést is jelent: három példa a három generációból. Az elsőből hiányolom a közvetlen politikai részvétel alapját, így például a népszavazást önálló szócikként, a másodikból a szociális biztonság külön kiemelését, a harmadikból a fogyasztóvédelemhez való alapjogot.

Az *Enciklopédia* „nem hagyományos” vagy vitatott alapjogokat is felvesz soraiba (például áldozatsegítés, állampolgárság, hontalanság, helyi önkormányzáshoz való jog) és kis színesként az állati jogok kérdését is feldolgozza.

Az apró kritikai észrevételek ellenére a művet a generációk és a rendszer szempontjából teljes értékűnek, átfogónak és koherensnek tartom. A szövegben sűrűn megtalálható úgynevezett címszó-átutalások, a „nyilak” segítik a jó eligazodást és az ismétlődések elkerülését is.

4. Az *Enciklopédia* mintegy fél tucat szócikke felvázolja az emberi jogok legfontosabb elméleti, filozófiai, jogtörténeti kérdéseit. Külön érdeme továbbá, hogy rendkívül erőteljesen odafigyel, elsősorban a

jogok nemzetközi jogi forrásaira és védelmi intézményrendszerére. Az ENSZ, az egyes nagy régiók – benne kiemelten az európai régió – deklarációi és védelmi rendszere (bizottságok, bíróságok stb.) egyetemesé teszi az *Enciklopédiát*.

Ugyanakkor a hazai védelmi rendszer – bár sok helyütt megjelenik – kevésbé van jelen, egyedül az ombudsman kapott önálló szócikket. Célszerű lett volna az Alkotmánybíróságról és a rendes bíróságokról is szólni külön-külön.

5. A címszavak belső szerkezete következetes és egységesen, arányosan szerkesztett, közös logikája feltétlenül üdvözlendő (definíció megadás, történelmi előzmények felrajzolása, nemzetközi kitekintés a főbb forrásokra és a gyakorlatra, a hazai szabályozás és gyakorlat bemutatása). Minden szócikket rövid irodalomjegyzék zár, szinte kivétel nélkül a legjelentősebb külföldi és hazai és irodalmi forrásokat megjelölve. A szócikkek között természetszerűleg vannak „a sémából” kiálló írások és a színvonal sem egyforma. Ekkora mű esetében ez szinte elkerülhetetlen, s ha nem zavaró nagyságrendű, csak halkán érdemes szóvá tenni.

6. A szerzőkről néhány szót. A 99 szócikk döntően egyszemélyes (94 esetben), csupán az „E” betűs, intézményleíró szócikk-blokknál találunk két-, vagy háromszemélyes írásokat. Ez az „egyszemélyes elv” helyeselhető.

A 65 szerző átfogja a magyar tudományos életet, a jogi egyetemeken nemzetközi jogi és alkotmányjogi tanszékeket, az MTA Jogtudományi Intézetét, a főbb gyakorlati műhelyeket (Alkotmánybíróság, Ajbh).

A szerzőknek szinte kivétel nélkül tudományos fokozata van – többségükben PhD – és a választott téma ismert szakértői. 25 szerző kettő (13), három (9), illetve négy (3) szócikkkel is jelentkezik, ez az *Enciklopédia* műfajából kiindulva elfogadható arány.

A szerzők „egymás vállán álló generációk”, a doktoranduszhallgatótól kezdve az akadémikusig, többségük az egyetemeken vezető oktató.

Hiányérzete a lektornak persze itt is lehet: az emberi méltóságnál például elképzelhetőnek tartottam volna szerzőként Tóth Gábor

Attilát, a nyelvi jogoknál Gerencsér Balázst, a véleménynyilvánítás szabadságánál Koltay Andrást, a fogyatékossgal élők jogainál Gurbai Sándort. A szerkesztő tudja egyedül a pontos választ, hogy kik fogadták el és kik nem a felkérést. Egyébként a fiatalok, a tehetséges, jó tollú doktoranduszok tűzvonalba állításának elvét alapvetően helyeslem.

7. Összességében a véleményem az, hogy szakmailag megalapozott, az *Enciklopédia* műfajának megfelelően jól tömörített, teljes értékű és rendkívül informatív kötet született meg, amelynek súlya van, és amelynek kiadását feltétlenül támogatom.

Kézirat, 2018. április.

A kötet megjelent: HVG-ORAC, Budapest 2018. 747. p.

3. Lektori vélemény A választási rendszer elemei az Európai Unió országaiban (szerk.: Cserny Ákos) című tanulmánykötetről

1. Az összehasonlító választójogi mű 11 szerző 9 tanulmányát tartalmazza. Az összehasonlító jogtudomány módszerei, szintjei közül (jogrendszerek, jogágak, intézmények összevetése) a kötet az egyes intézményekre helyezi a hangsúlyt. Ezért a vélemény elején rögtön javasolnám a kötet címének átgondolását, például a következőképpen „A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban.”

Az intézmények kiválasztása összességében sikeresnek és teljes értékűnek mondható, az egyes témák (jelölési rendszerek, választási szervek, kisebbségek parlamenti képvisellete, külföldön élő állampolgárok választójoga, alternatív szavazási módok, mandátumkiszámítási matematika, kampányfinanszírozás, adatvédelem, választási jogorvoslatok) a választásról szóló törvények leglényegesebb – többnyire eljárásjogi – kérdései.

2. A 11 szerző nagyjából hasonló nagyságú (kb. 15 oldalnyi) és tematikájú tanulmányt tett le az asztalra. Ez alól Hallók Tamás mintegy 50 oldalas írása az egyedüli kivétel: témaválasztása, amiről könyvet is írt, ezt indokolhatja.

Az egyes írásoknak határozott vonalvezetése van, és mindegyik tanulmány hasznos és tömör összeggel zárul. A szerzők nagyjában-egészében két módszert követnek:

- vagy definíciókkal, modellekkel indítanak, és ezekhez sorolják be az egyes tagállamokat,
- vagy a 27 tagállamot alfabetikus sorrendben elemzik, és az összegzésben tesznek néhány összehasonlító megállapítást

Az összehasonlító jogtudományban mindkét módszer elfogadott és használatos.

3. Az egyes tanulmányok címeiben rendre ismétlődik az adott intézményhez rendelt, „az uniós országokban”, „az Európai Unió tagállamaiban” című kifejezés. Ezen stílusánál valahogy enyhíteni lehetne. Annál is inkább javasolom ezt, mert nem minden írás fogja át a 27 tagállamot. Célszerű lenne jelezni, hogy a szerző mely (pl. egyes, néhány) tagállamban vizsgálódik.

Sajátos a megfelelő magyar választási joganyag kezelése a kötetben. Ezt fontos lenne egységesíteni, koncepciót alkotni, mert a legtöbb írásból kimaradt. Magyarország is tagállam. Jó példa lehet Hallók Tamás megoldása, aki összefoglalója előtt fél oldalon összeveti az európai térképet a magyar megoldásokkal.

4. A kötet rendkívül informatív, a kutatóközösség célja az volt, hogy bemutassa az uniós országok parlamenti választási rendszerének szabályozását és gyakorlatát. A hangsúly olvasatomban, a szabályozáson van, így a könyv döntően leíró, értékelő, elemző jellegű. Nem hiányolom a kritikai jelleget, mert az, hogy mi az „ideáltípus” megoldás, nem függetleníthető a nemzeti sajátosságoktól.

A kötet mégis jó európai tükör, megmutatja a közöset, a megszívelendő megoldásokat, az intézmények fejlődési irányait, modernizálódását.

Köztudott, hogy az uniós államokban a választási rendszereket illetően nagy szabadságot élveznek a törvényalkotók, ezért is fontos az összehasonlítás és az európai demokratikus minimumra való figyelmeztetés. Ez rendre megtörténik a könyvben (ld. Velencei Bizottság iránymutatásai).

5. Forrásértékű munka, amely feldolgozza a 27 tagállam alkotmányát, választási és választási-eljárási törvényeit, továbbá a vonatkozó eredeti, többnyire angol nyelvű szakirodalmat. A lábjegyzetelés választott – tanulmányonkénti – módja elfogadható. A könyvjelleget erősíteni és az esetleges ismétlődéseket jobban kiszűrni az egységes jegyzetelés

(ezt nem feltétlenül javaslom). A kötet 9 tanulmánya összesen 521 lábjegyzetet tartalmaz (ebből 174 Hallók Tamás írásában található). A forrásokra való hivatkozás korrekt. A tanulmánykötet stílusa jó, érthető, olvasható.

A tanulmánykötetnek sok üzenete van: többek között, hogy célszerű a jogalkotónak ellesni a jót másoktól, amely szervesülhet a nemzeti jogban. Üzenete az is, hogy minden állampolgár szavazata számít, bárhol éljen is, az adott politikai nemzet egészének szavazati lehetőségét biztosítani kell a választójogi intézményeknek.

6. A kötet megjelenését feltétlenül támogatom. Hasznosítható az oktatásban, haszonnal forgathatják kézikönyvként a választással foglalkozó szakemberek, jogalkotók és jogalkalmazók egyaránt.

A könyv méltó utódja a magyar nyelven eddig megjelent összehasonlító választójogi műveknek, mindenekelőtt a kötetben is többször hivatkozott Fábán György által szerkesztett Választási rendszerek című 1997-ben megjelent könyvnek, amelynek bevezető tanulmányát Kovács László Imre írta. Szép gesztus a tanítványoktól, hogy az ő emlékének ajánlják a könyvet. 1994. december 14-én Szegeden személyesen is részt vehettem műhelyvitájukon és Lászlóval számos fórumon együtt szerepelhattünk. Kitűnő kolléga volt. Odafentről biztosan rábólintana a könyvre, ahogy tette ezt a lektor is fenti véleményében.

Kézirat, 2018. április.

A kötet megjelent: HVG-ORAC, Budapest 2018. 210. p.

4. Lektori vélemény az *Alapjogi tanok I–II.* című tankönyvről

Az emberi jogi értékek mellett mélységesen elkötelezett négy szerző által jegyzett, kétkötetes tankönyv a korábbi kutatásokra, publikációkra épülő, az oktatásban, vagyis a gyakorlatban is tesztelt, érett munka. Módszertanilag új utakat nyit meg, nagy érdeme, hogy épít a hallgatói autonómiára, esélyt ad arra, hogy megvalósuljon a nagy pedagógiai triász, az ismeretek átadása, a készségek fejlesztése és attitűdök átvitele.

Nagy érdeme továbbá a könyvnek, hogy az alapjogokat jogi normaként, tényleges jogosultságokként fogja fel, így valódi jogállami alapjogi mű született meg, amely az alkotmányjogi nézőpontot végig kőkeményen és következetesen érvényesíti.

Nincs hiányérzete az olvasónak, mert az első elméleti kötet az alapjogok rendszerének és kérdéskörének teljességét adja. A logikusan és feszesen egymásra épülő három nagy részben:

- először a legfőbb alapjogi fogalmakkal és követelményekkel ismerteti meg,
- másodszor bemutatja az alapjogvédelmi mechanizmusokat, külön kiemelve a „bírói állam” szerepének óriási jelentőségét,
- végül kidolgozza az alapjogok speciális dogmatikáját, jelezve a szttenderdeket.

Üdítően más, újító tankönyvkoncepció ez, mint amit a korábbi, alapjogokkal foglalkozó könyvekben megszoktunk.

Ugyancsak érdeme a kötetnek, hogy kritikai értékelő alapon ír, de távol tart minden ideologikus, vagy politikai véleményt, következetesen jogiasít és az értékeket teszi mércévé.

Az „ikertestvér”, a második kötet lényegében nem más, mint eseti jogi szemelvénygyűjtemény, amely a már említett hallgatói autonómiára számít.

Nagyon bízom abban, hogy ez a bátor, jól megírt, könnyen használható (használati útmutatót is tartalmazó) és érthető, új koncepcióra épülő alapjogi tananyagcsomag sikeres lesz és átviszi a túlsó partra az alapjogok szeretetét. A francia deklaráció óta tudjuk, hogy az emberi jogok léte nélkül alkotmányos demokrácia elképzelhetetlen.

Kézirat, 2018. szeptember.

A tankönyv megjelent: HVG-ORAC, Budapest 2018. 172. p. és 179. p.

5. Lektori vélemény Kőbel Szilvia:
*a Bírói kontroll nélküli közigazgatási döntések
a második világháború után Magyarországon.
Esettanulmányok levéltári dokumentumok alapján
című írásáról*

A tanulmány sajátos történelmi korban, 1945–1950 között mutatja be a magyar Közigazgatási Bíróság végnapjait, törekvését a jogállam védelmére. Különösen értékes a tanulmány első részében a Közigazgatási Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa, tevékenységének feltárása. E tanács tulajdonképpen kvázi alkotmánybíróvásként működött, amíg hagyták.

A második rész bemutatja a Közigazgatási Bíróság hatáskörének fokozatos gyengülését, a megszűnésig bezárólag.

Sajátos és újszerű a harmadik rész, amely a kitelepítési eljárások mint közigazgatási eljárás feletti bírói kontrollt hiányolja – egy már létező proletárdiktatúrában. Fájdalmasan szomorú olvasni arról, hogy a volt közigazgatási bírák hogy váltak a „nép ellenségeivé”, a belépő rendszer személyileg is tönkretette ezt a magyar közjogban évszázados intézményt. A két közigazgatási bíró rövid élettörténetének esetszerű feldolgozása színesíti a történelmi képet.

Az új totális politikai rendszer nem tartott ígényt a hatalommegosztásból eredő bírói kontrollra. Az intézmény, amíg tudott, ellenállt, de a minden jogállamot felszámoló Rákosi-rendszer erősebb volt.

A kutatás azért is rendkívül fontos, mert a jelenkori alkotmányjogi gondolkodás, élén az Alaptörvénnyel „kimetszi” ezt a történelmi korszakot, és intézményesen megfelelkezni látszik azokról a demokratikus törekvésekről és demokratákról (lásd az idézett közigazgatási bírákat), akik amíg lehetett, ellenálltak a gonosznak.

Kézirat, 2018. augusztus

A monográfia megjelenés alatt.

6. Köszöntőbeszéd
a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének
2018. szeptember 21-i ülésén

Az alkotmányjogot oktatók első országos találkozásán szeretettel köszöntöm az alkotmányjogot oktató, kutató, alkalmazó, értelmező kollégákat. Az egyesületben régóta terveztük már ezt a szembenézést, hogyan is oktattunk és jól végezzük-e a dolgunkat. A tematika ismeretében biztos vagyok benne, hogy tanulságos lesz a tükör valamenyünknek.

Régóta – nagyjából a nagyszombati egyetem alapításától kezdve – foglalkoztat a kérdés, vajon eleink hogyan tanították a történelmi közjogot, később az államjogot, majd az alkotmányjogot, és érdekel, művelni is próbálom az összehasonlító alkotmányjog, továbbá a legszélesebb értelemben vett alkotmányos ismeretek oktatását, például a középiskolásoknak. Az alkotmányjog közismereti tantárgy is, a politikai alkotmányos kultúra szerves része.

A középiskolások alkotmányjogi vetélkedőinek országos döntőin szoktam mondani, először a 90-es években a jobb kedvű demokrácia idején, hogy van egy álmom: a tízmillió alkotmányjogász országa. Az első szabadon választott miniszterelnökre gondolva, aki alkotmányos ember volt, lélekben ez tizenötmillió is lehet.

Ha ennyien nem is vagyunk, az 1989–90-es alkotmányos rendszerváltozás adataihoz képest szépen megnőtt az alkotmányjogot művelők, oktatók létszáma, és magának a jogágnak, a tudományágnak és az alaptantárgynak a jelentősége. Ez önmagában is örömdolog.

Tegyük fel a kérdést, ki is az alkotmányjogász, az alkotmányjogot oktató, kutató, értelmező, alkalmazó szakember. Mert az oktatás nagyon is személyfüggő. Van egy formális válasz: aki munkaköri kötelezettségként végzi az említett tevékenységet. Nézetem szerint

ez édeskevés, alkotmányjogot oktatni hivatás. Remélem, hogy valamennyien hivatásunknak érezzük ezt a munkát és egy szakmai hivatásrend képviselői tanácskoznak ma itt.

És aki hivatásának érzi ezt a munkát, az képes az alkotmányosság veretes történelmi értékei felől szemlélni a jogrend egészét. A jogász képzésben úgy látom, még nem következett be a nagy fordulat, hogy alkotmányos büntetőjogról, polgári jogról, közigazgatási jogról, pénzügyi jogról, rendészeti jogról vagy például gazdasági alkotmányosságról szóljon az ének. Az alkotmányjogászok feladata, hogy elméletileg igazolják e nézőpontok igazságát és segítsék a fordulatot.

Tisztelt tanácskozási! Az alkotmányjogot oktatók nagy részének nincs tanári diplomája, hagyományos életpályamoddell, hogy rögtön az egyetem elvégzése után mély vízbe dobnak, egy kis hospitálás után esetleg, ami rendkívül fontos és nagy segítséget adhat. Meg kell tehát tanulni tanítani, nem középiskolás fokon, pedagógusnak, nevelőnek lenni. A mi generációnk is ezt tette, kisebb-nagyobb sikerrel. A pedagógiai triász közismert: ki a jó tanár?

- aki átadja az ismeretek teljességét, mindig frissítve jegyzeteit;
- aki segíti a készségek kialakítását és gondolkodásra készít;
- és aki közvetíti az attitűdöket, gondolok itt legelőbb az alkotmányosság klasszikus alapelveire, az örökkévalósági klauzulákra és az alkotmányos kultúrára, és nem gondolok az ideologikus attitűdökre.

A jogászképzés mai helyzete nem kedvez a pedagógiai triásznak, az állam nem preferálja a jogászképzést, sem az oktatói, sem a hallgatói oldalt. Tömegképzés van a legtöbb egyetemen, írásbeli vizsgákkal, vizsga centrikussá téve a folyamatot. Kis „bélásoknak” örül a hallgatók nagy része. A vizsgát én mindig az oktatási folyamat részének tekintettem, nem lehet öncél, most sokszor az.

A készségek és attitűdök csak kiscsoportos foglalkozások keretében fejleszthetők, sokszor értékvitákon keresztül. A pedagógiai csoportdinamika az optimumot 8–12 főben határozza meg, ez legfeljebb a faktokon teljesül. Az államnak elemi érdeke lenne, hogy hosszabb távon gondolkozzék a jogászképzés, a jogász szükséglet egészéről. Hal-

kan mondom, nem fáj, a legolcsóbb képzések egyike, és ha még innen is kivonunk forrásokat, az több mint felelőtlenség.

A közjog, az alkotmányjog, az alkotmányos ismeretek oktatása során már a korábbi évszázadokban is az volt a kérdés, hogy mit, miből és hogyan tanítsunk. Magyar viszonylatban két történelmi dátumot említenék:

- a magyar közjog oktatásának szükségességét először az 1777-es Ratio Educationis mondta ki;
- és önálló tanszéket először 1869-ben kapott a magyar közjog a Pesti Egyetemen.

A kérdések e dátumok óta a mai napig nyitottak, a kor változásainak megfelelően.

Kezdjük a mit kérdéssel. A válasz: a jogágot, a tudományágot. Tisztában kell lennünk az alkotmányjog jogági sajátosságaival, szabályozási tárgyköreivel, az alkotmányjog kétarcú jogág, anyajogág, tele alapelvi normákkal, amelyekhez egy-egy egész jogág csatlakozik. Ölelkező jogág. És szakjogág, a hatalomgyakorlás joga, közel a hatalomhoz, a politikához. Forrásai között ma már nemcsak az írott törvényeknek, hanem az élő jogalkalmazói jognak, a precedenseknek, az AB határozatoknak, az európai bíróságok döntéseinek, az ombudsmani jelentéseknek is nagy szerepe van. Mindezt lényeglátóan lehatárolva ismeretként közvetíteni kell. Az alkotmányjog normativitása láthatóan erősödik, ugyanakkor rossz az az oktatás, amely csak a tételes jogra helyezi a hangsúlyt – nem becsülve le annak jelentőségét, mert az alkotmányjogi dogmatika jelentősége nagy, Nagy Ernő óta tudjuk ezt.

Át kell adni az alkotmányjog mint tudományág egyre gazdagabb, lényeges tartalmát is. A tudományág nézetek összessége. Az oktatásban különböző iskolatípusonként van jelen. Nézetem, hogy minden iskolára és annak módszertanára érdemes figyelni. Az iskola a műhely típusa, az alkalmazott módszer erősségétől is függ, 1945 előtt nagy hagyománya volt a történelmi közjogi iskolának, ugyanakkor megjelent a normatív leíró felfogás is. A történelmi iskola a történelmi alkotmány újbóli felélesztésével reneszánszát kezdi élni, a dogmatikai normatív

iskola viszont nem találja a helyét, mert fél, hogy könnyen apologetává válik.

Nagy hagyományai vannak az összehasonlító alkotmányjogi iskolának. Az alkotmányjogban mint szakjogágban – Duverger szerint a politikai intézmények jogában – fontos szerepe van az alkotmányjog politikatudományi irányzatának is. Az apologetikára és a kritikai értékelő módszer megőrzésére itt is ügyelni kell.

A miből tanítani kérdésére a válaszom egyenes: a Gutenberg-galaxis végén is kell a korszerű, írott tankönyv, a mindenkori diákok szíve vágya ez, bár manapság nem veszik, hanem letöltik, lemásolják. Az alkotmányos rendszerváltozás óta, mintegy három tucat tankönyv jelent meg Magyarországon, legtöbbjük Petrovics 1791-es művéhez hasonlóan (*Introductio in ius publicum Regni Hungariae*) csak a bevezetésig jutott el. Kell a jó tankönyv, de ellene voltam és vagyok a tankönyvcentrikus oktatásnak.

A mai vitanapra készülve felmerült bennem egy gondolat, maximálisan tisztelve a karok és rendek autonómiáját. Mi lenne, ha közös összefogással készülné egy országos szintű alkotmányelméleti elaborátum (legyen az enciklopédia vagy tankönyv), amelyben megjelenhetne az alkotmányjog lényeges tartalma, míves dogmatikája. Lehet, hogy illúzió, de mégis! A tankönyvírás ma rendkívül szétszórt és megosztott.

A hogyanra már lényegében válaszoltam a pedagógiai triázt boncolgatva, ezt zárásként azzal egészíteném ki, amit a közösség által ajándékol adott *Liber Amicorum* köszönőbeszédében elmondhattam, Ritoók tanár urat idézve: „Tanítani csak úgy lehet igazán, hogy nem csak azt szeretjük, Amit tanítunk, hanem azt is, Akit”. Tanítani az életet is átadva, ami egyáltalán abból a birtokunkban van, csak szeretettel érdemes, partnerként tisztelve, bizalommal a hallgatói méltóság iránt.

Köszönöm, hogy meghallgattak!

Kézirat, 2018. szeptember.

7. A 35 éves Bibó István Szakkollégium köszöntése

Kedveseim! Isten éltesse a 35 éves Bibó Szakkollégiumot, minden régi és új lakóját! Jó újra itt lenni a Bibó kertjében. Sok szép születésnapot ünnepeltünk már közösen a Ménesi úton, különösen élesen él bennem a tízedik és a huszonötödik évforduló. Nem csak a bibós focimezek évszámai miatt – szívesen viselem ezeket, kis unokáim számon is kéri, ha nem ebben a mezben látnak, „Papa, hol a harkály” –, hanem mert a számvetés is tartalmas volt.

Minden születésnap számvetésre is készítet: jó fele tartunk-e, teljesítjük-e azokat a célokat, amelyeket magunk elé tűztünk.

Jó dolog visszatekinteni az elmúlt évekre, látni a kollégiumi közösség felcseperedését, nagykorúvá válását, s a krisztusi kort is átlépve, férfikorba lépését. Ahogy saját gyermekein vagy az általa ültetett fán is figyeli az ember az idő múlását, a változásokat, a fejlődést, a bölcsesség jeleit. Fél szemem mindig ott volt a Bibón, mert azt gondolom, hogy ez az intézmény ma is nagyon fontos; a magyar jogász értelmiség a bibói értelemben felfogott mintaadó társadalmi elit képzésének zászlóshajója – vagy az kell, hogy legyen.

Visszatérve a közismert szakkollégiumi célokra, a klasszikus triászra, nevezetesen a kollégium:

- legyen szakmailag igényes,
 - közösségileg demokratikus,
 - közelethozható nyitott,
- csak az elsőre válaszolnék röviden, a tényekre szorítkozva.

Az egyetem sokat köszönhet a kollégiumnak, mert az egyre több saját nevelésű játékost ad neki. A kétévente sorra kerülő OTDK-kon a Bibó rendre remekül teljesít, háttérország a demonstrátori karnak és a doktori iskoláinknak. Az utóbbiak nevében ezt külön köszönöm. A szakmai műhelyek – bár néha hullámzó színvonalon – folyamatosan és jól működnek. A bibós diplomának értéke van, meggyőződésem, hogy bibós identitást ad. Azt kívánom, legyen ilyen identitása a bibósok nagy közösségének is, mert fontosak a szimbólumok, a jelképek, a harkály és a Harkály Díj, amelyek kifejezik az egyénnek a közösséghez való tartozását.

És még egy dolog engedtessek meg, amire mindig kényesen figyeljenek: ne legyen Bibó-felejtés a Ménési úton! Még akkor sem, ha a körülöttünk lévő világban nagy a Bibó-csend. Őrizzék meg azokat a „többletjelentéssel megtöltött fogalmakat”, amelyeket Bibó István hagyott ránk: a szabadság kisköreit, az emberi méltóságot. Nézzenek szembe a gyűlöletek és elfogultságok okaival, jól tudván, hogy akár makró, akár mikro szinten (a családban) a vitatkozó demokrácia az élet valós kérdéseiről szól, a gyűlölködő pedig az elit vagy az egyes ember viselt dolgairól.

A Bibó István nevét viselő közösségtől és annak minden tagjától joggal várható el, hogy amikor cselekszik, feltegye magának a kérdést: vajon erre a Történelem Utolsó Üriembere vagy, ahogy barátai nevezték, az „erkölcsi zseni” rábólintana-e? Ha megvan a mérce, az segíti a helyes döntést és belső békét is ad.

És közben kívánom, hogy legyenek vidámak, szerelmesek, boldogok. Éljen soká a születésnapos!

Kézirat, 2018. szeptember.

8. Köszönőbeszéd 2017. június 29-én

Kedveseim!

Köszönöm a sok jó szót, a laudációkat és ezt a gyönyörű ajándék könyvet! Lehet, hogy meg sem érdemlem valamennyit. Ha lenne hétmérföldes karom, átölelném az Aula Magnát, valamennyiőtöket, azokat is, akik csak lélekben vannak itt velünk. Novák Ferenc mondta egy ilyen nagy születésnap i öleléskor, hogy minden Kim Novak. Nem ímel, de én is utánzom, ha megengeditek: minden Kim Kukó.

Megtisztelő, hogy Péter Pál napján ennyien összegyűltetek, ünnepé emelve a születésnapot. Isten éltesse a névnaposokat is, sok Péter van jelen. Nehéz a szó ilyen közösség előtt, ahol szeretteim, barátaim, tanítványaim, mestereim vannak jelen. Csupa társ: osztálytárs, évfolyamtárs, bírótárs, munkatárs, csapattárs a focimezőkről. Segítő utitársaim voltatok, vagytok. Ritka pillanata az életnek, amikor ennyi kedves arc néz vissza, jó körbenézni, fürdőzni a szeretetben.

Nagy tisztesség, hogy tanítványaim szabadságszerető embernek tartanak, és ezt a címet adták a könyvnek. Ez igazi szívdobbantó meglepetés, és az is, hogy ennyien, kerek százan írtatok a könyvbe. Szép nyári olvasmányom lesz. Biztos vagyok abban, hogy szakmaisága mellett tele van szeretettel. A címadók tudták, hogy e szó egyik nagy példaképem, Bibó István politikai tízparancsolatából való. Próbáltam eszerint élni és cselekedni, nem mindig sikerült. De a mérce változatlan. A példaképek, higgyétek el nekem, fontosak! Nélkülük nem lehet példaadóan tanítani, nevelni.

S ha már a tanítás szóba jött, e hat és fél évtized rövid számvetésre is késztet a tanítványok előtt. Mert Magyar Zoltánnak nagyon igaz van: „Nem az a professzor, aki tanít, hanem akinek tanítványai vannak.” Legalább tizenkettő. Idővel rájövünk, hogy mindig legalább

tizenkettő. Műhely nélkül nincs katedra. Tanítványok nélkül nincs műhely. Hogyan tanítani? Meg kellett tanulni és ma is tanulom. Állandó készenlétben, mindent átadni, amit tudsz kedves tárgyadról, őszintén, szívből. Nem csak az ismereteket – nagy szó ez – az életet, ami a teljességből egyáltalán a birtokodban van. A történelmet.

A Veni Sancte óra és a Te Deum között, amely körbefogja a tanévet, türelemmel odafigyelni, felismerni a talentumokat, aktivizálni a közelítő részecskéket a tanítványokban, hogy a szemináriumnak légköre legyen, néha megálljon az idő. Ritoók Zsigmond professzor úr, akitől sokat tanultam, nyilatkozta 2009-ben „tanítani csak úgy lehet igazán, hogy nem csak azt szeretjük, Amit tanítunk, hanem azt is, Akit” – nagyon igaza van.

A Te Deum-os órákon minden tanár sok visszajelzést kap, ezekből tanulni kell. A legutóbbi félév „Mit üzen Bibó a mának?” c. szemináriumának egyik hallgatója, Molnár Kristóf írta most júniusban: „Ezeknek a tavaszi péntek délutánoknak volt egy olyan különleges hangulata, amit nem is lehet írásban visszaadni. Három generáció közös elmélkedése volt ez... Nagyon sokat jelentett számomra, hogy Tanár Úr a bizalmába fogadott minket.” Igen, a bizalom, azt hiszem ez a lényeg.

Valóban, az órák légkörét írásban visszaadni nem lehet, de ezért, ezekért az órákért 1976 óta itt az Egyetem téren, alapításuk óta Győrben, a Károlin, a Bibóban érdemes volt tanítani. A legszebb dolog látni a fényt a tanítványok szemében és érezni szeretetüket.

Köszönöm, köszönöm, köszönöm! A Fennvaló áldjon meg benneteket ezért a sok kedves ajándékért és örömért! Örízni fogom.

Kézirat, 2017. június.

9. Recenzió

Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklós Zoltán –
Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető
embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*
(Budapest: Gondolat 2017)

Szerző: Milánkovich András

2016 tavaszán lázas munkában volt a magyar jogász közösség számotvető része. Ünnepelni készültek: kiváló kollégájukat, mentorukat, barátjukat, a hatvanöt éves Kukorelli Istvánt.

Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklós Zoltán, Smuk Péter és Szabó Zsolt gondos szerkesztésében mind terjedelmét, mind a szerzők számát tekintve mértékadó tanulmánykötet állt össze a professor tiszteletére: a szabadságszerető ember bibói tízparancsolata¹ mint vezérmotívum mentén szerkesztve közel 75 tanulmány a több mint 20 személyes jókívánságot számláló *tabula gratulatoria* előtt.² Mivel arra terjedelmi okokból nem törekedhetek, hogy a kötetben szereplő minden művet bemutassak³ – ez egyébiránt már meg is

¹ tollelege.elte.hu/sites/default/files/articles/szabadsagszereto_ember.pdf

² Chronowski [et. al.] (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* (Budapest: Gondolat 2017)

³ Tanulmányt készítettek (megjelenésük sorrendjében): Stumpf István, Bihari Mihály, Chronowski Nóra, Fleck Zoltán, Halmai Gábor, Petrétai József, Pozsár-Szentmiklós Zoltán, Schanda Balázs, Smuk Péter, Somody Bernadette, Sulyok Tamás és Orbán Endre társszerőségben, Szabó Miklós, Tóth Judit, Tölgyessy Péter, Varga Attila, Ádám Antal, Balogh Elemér, Csink Lóránt, Deli Gergely, Fazekas Marianna, Hamza Gábor, Király Miklós, Kónya Imre, Kovács Virág, M. Kiss Sándor, Máté Gábor, Menyhárd Attila, Mezey Barna, Nagy Marianna, Rixer Ádám, Rozsnyai Krisztina, Stipta István, Szabadfalvi József, Szigeti Péter, Trócsányi László, Wiener György, Zsidai Ágnes, Bodnár Eszter, Borza Beáta Zita, Dojcsák Dalma, Faludi Gábor, Gárdos-Orosz Fruzsina, Harmathy Attila, Hoffman István, Jakab András, Kiss László, Klein Tamás, Kovács Kriszta, Köbel Szilvia, Láposy Attila, Lévy Miklós, Lukonits Ádám, Pap András László, Szalay Péter, Téglási András, Váczi Péter, Vissy Beatrix, Zeller Judit, Dezső Márta,

történt⁴ – kiválóság vagy relevancia szempontjából pedig ugyancsak lehetetlen volna szelektálni, másfajta fonalra fűzöm fel a néhány kiemelt munkát: a recenzió az ünneptelt szakmai munkásságának kiemelkedő állomásaira épül.

Az teszi különösen hitelessé a kötet tartalmát, hogy a tanulmányok tulajdonképpen oda-vissza igazolják egymást és összhangba kerülnek Kukorelli István életművével, és ennek „életút-interjú” formájában néhány éve megjelent feldolgozásával.⁵ Az életútinterjúból átadott érzések, állítások, emlékek sok esetben megelevenednek a tanulmánykötet oldalain, így kölcsönösen alátámasztják, kiegészítik egymást a kötet szerzőinek közvetítésével. A kötet maga pedig kaleidoszkópként mintázza meg újra az életművet.

1. „Történelmi korszakváltás”, amikor „hirtelen kinyílt a világ” – fogalmazza meg Kukorelli a rendszerváltás időszakához kapcsolódó generációs élményt.⁶ 1989 „varázslatos esztendejét”, az ahhoz kapcsolódó értelmiségi várakozásokat, a lehetőségeket és az eufóriát hasonlóképpen mutatja be *Megfordult világ* című tanulmányában Tölgyessy Péter. (142. o.) Rövid ideig úgy tűnt, globálisan is révbe érhet a jogállami

Erdős Csaba, Fazekas János, Kónyáné Kutrucz Katalin, Móré Sándor, Papp Imre, Patyi András, Soltész István, Somogyvári István, Szabó Zsolt, Szegvári Péter, Szentgáli-Tóth Boldizsár, Szentpéteri Nagy Richárd, Szoboszlai György, Térey Vilmos, Tóth Károly.

A Tabula Gratulatorián szerepelnek (a megjelenés sorrendjében): Borbély Zoltán, Fazekas Judit, Paczolay Péter, Pécsi L. Dániel, Simon Attila, Törő Csaba, Benkő Ágota – Morvayné Bajai Zsuzsanna, ifj. Bibó István, Bíró Zoltán, Domokos Andrea, Fűrész Klára, Hanák Gábor, Karácsony András, Kerényi Ervin, Kollarics Flóra, Milánkovich András, Németh János, Pásztor Béla, Pásztor Emese, Petrás Mária, Schmidt Péter, Várszegi Asztrik. Kukorelli István műveinek jegyzékét Kiss Balázs és Kukorelli András állította össze.

⁴M. Balázs Ágnes: „Recenzió: A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli című ünnepi tanulmánykötetről” *Parlamentari Szemle* 2017/2. 209–216.

⁵Kukorelli István – Kővári Orsolya: *Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal* (Budapest: Osiris 2012).

⁶Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 115.

demokrácia modellje, ám hamar kiderült, hogy a demokratikus intézményrendszer sérülékeny, és sok helyütt nehezen tud gyökeret verni ahhoz, hogy stabilan fennmaradhasson. Közép-Európa számára nagy ígéreteket tartogatott, amelyet a korabeli magyar társadalom is lehetőséggént élt meg: a rendszerváltó értelmiség alkotmányos államot, cselekvőképes kormányt, nyugati szövetségi rendszerekhez való csatlakozást kívánt, a társadalom pedig a joguralom rendjétől eredményeket; a Nyugathoz való felzárkózást várta. A kezdeti lendületből aztán hamar botladozás, az Alkotmány által definiált rendszerbe vetett bizalomból pedig lassan szkepszis lett. A rendszerváltás a társadalomban nem tudott végbemenni, ez pedig végül az intézmények által már „kibontott” jogállam fokozatos erodálásához vezetett, amely egyébként a világ számos pontján (és nemcsak tőlünk keletre) trendnek tűnik – összegez Tölgyessy.

Az 1980-as évek végén azonban mindez nem volt előre látható. Ez az időszak Kukorelli István számára a közéletbe való bekapcsolódást jelentette, amikor „nem lehetett otthon maradni.”⁷ Kónya Imre visszaemlékezése a Független Jogász Fórum alapításának korszakára izgalmas kordokumentum, amely visszatükrözi a folyamatosan formálódó ellenzék (később naivnak bizonyult) optimizmusát, kezdetben laikus önszerveződését. Kukorelli meghívott alkotmányjogi szakértőként került kapcsolatba a Fórummal, majd annak intézményesülése során a szervezet első választmányának is tagja lett.

A kerekasztal-tárgyalásokat követően megtörtént az alkotmányos rendszerváltás, demokratikus versengés alapján lezajlott a választás, 1990 májusában pedig egy modern, a politikai pluralizmust megtestesítő parlament kezdte meg munkáját. Az alkotmányjog „a holt mezőkről egyszer csak átlépett az élőkre”.⁸ A formálódó, saját magát feltalálni kényszerülő politikai kultúra, a „jókedvű demokrácia korszaka”⁹ emblematisztikus eseménye volt a szabadon vá-

⁷Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 114.

⁸Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 115.

⁹Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 120.

lasztott Országgyűlés alakuló ülése, amelynek tartalmát és hátterét Soltész István mutatja be munkájában – elemezve az eltelt hét ciklus változásait is.

2. A fenti gyökeres közjogi és politikai átalakulás magvát értelemszerűen az Alkotmány jelentette. Milyen tartalmi alapvetésekből indult ki, és meddig jutott? A kötet számos tanulmánya tűzi ki célul, hogy választott vizsgálódási területét a rendszerváltástól napjainkig átfogó jelleggel mutassa be, ezáltal következtetések levonására alkalmas, átfogó ívet állítson elénk – ezek összességéből pedig komplex kép bontakozhat ki az olvasó számára.

Halmai Gábor *Régi dicsőségünk. Alkotmányos rendszer(vissza)váltás Magyarországon* című írása az 1989–90-es rendszerváltással létrehozott liberális demokrácia alapvonalait rajzolja fel és elemzi annak helyzetét napjainkban. A szakirodalom alapján bemutatja, hogy a klasszikus liberális demokrácia három fő, egymáshoz számos ponton kapcsolódó elemből áll: a formális demokráciából (ide elsősorban a szabad és tisztességes választásokat értve), az emberi jogok – egyenlő emberi méltóságon alapuló – garantálásából, valamint a jogállamiságból (amelynek legfőbb elemei a jogegyenlőség, a jogbiztonság és az ezeket biztosító hatékony igazságszolgáltatás). (62. o.) Leszögezi, hogy ezek természetesen nem minden államban érvényesülnek azonosan, de a trendek szintjén egyértelműen jelzi, hogy az elmúlt években az elemek visszaszorulásának lehetünk tanúi – ami világszerte együtt jár a demokráciafogalom átalakulásával is. Következtetése, miszerint a klasszikus liberális demokrácia elemei jelenleg nem találhatók meg a magyar rendszerben, a kötetben megjelent további tanulmányok segítségével kerül kontextusba.

Fleck Zoltán *Demokrácia, válság. Mi van a parlamenti demokrácia után?* című munkája fontos kérdéssel indul: működőképes-e az eddig ismert, de jelenleg válságban lévő demokráciamodel? A kifejtés egyaránt tartalmaz problémaazonosítást célzó és programszerű elemeket is. A demokráciát elsősorban nem jogi, hanem társadalmi konstrukcióként közelíti meg, és innen keresi az értelmezéshez szükséges támaszokat. A demokrácia működése alapvetően kulturális kérdés, elő-

feltétele a bizalom: ahhoz, hogy működőképes legyen, a szereplőknek hinniük kell benne – máskülönben (vagy épp ezért) „a demokrácia öngyilkos hajlamai erőteljesek.” (49. o.)

A stabil működéshez szükség van intézményekre és intézményes garanciákra is, amelyet a jogállami szabályok jelentenek. Fleck szerint – és ez aligha vitatható – ez szükséges, de nem elégséges feltétele a demokrácia megóvásának és a válság feloldásának. „Újra kell értelmezni a demokrácia és a jog viszonyát”,¹⁰ ami jelenleg kiüresített, eljárásokra csupaszított intézményeken nyugszik. A demokrácia innovációs képességét kell visszaadni, anélkül, hogy a képviseleti elvet másra cserélnénk, hiszen a szabályozás igénye változatlanul fennáll. Ez az innovációs képesség – Pierre Rosanvallon álláspontjából kiindulva – akkor javítható, ha újradefiniáljuk a (hatalom ellenőrzését is megvalósító) participációt. A szerző meggyőzően érvel amellett, hogy ehhez identitásra van szükség, ami a „mi-tudatra” épül; ennek a másik oldalán viszont „ők” kell, hogy álljanak. Akkor fejlődhet a demokrácia, ha a mi-ők szembeállítás létezik a résztvevők között, de ez egymás kölcsönös tiszteletben tartásán, ellenség helyett vitapartnerként való kezelésén alapul.

Chronowski Nóra *A jogállamiság még mindig program...* című tanulmánya végigköveti a jogállamiság elvének meghonosodását a magyar alkotmányos fejlődésben, amely a rendszerváltás gondolatának motorja lett. Összekapcsolja ezt az Alkotmánybíróság mint biztosíték létrehozásával, hiszen az elvet a testület értelmezte és fejlesztette, elsősorban a formális elemek hangsúlyozásával, ami egy semleges jogállamiság-koncepciót eredményezett. (Izgalmas továbbgondolása lehet a témának, hogy milyen tartalmat jelentett volna a jogállamiság materiális értelmezésének kidomborítása a jogfejlesztés időszakában, és ez milyen következményekkel járt volna a későbbiekre nézve.) Ennek következtében a szerző szerint a jogállamiság „voltaképpen a jogrendszer egészének valamiféle ernyő-szabályává vált, és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette.” (39. o.)

¹⁰Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 120.

Bemutatja, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság kisebb intenzitással hivatkozik a jogállamiságra, különösen a jogbiztonságra (bár nem tűnt el teljesen az érvelésből) – amelynek oka elsősorban a testület hatásköreinek átalakulásában keresendő. Jelzi, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül az alapjogok és a demokrácia védelme sem valósulhat meg. Érdekes exkurzus a jogállamiság-fogalom európai uniós fejlődésének áttekintése, amelyből azonban a jelenleg rendelkezésre álló, alapvetően politikai mechanizmusok elégtelensége ellenére sem következik az Európai Bíróság lehetősége a jogi beavatkozásra a tagállamok vonatkozásában.

3. „Örökké meditáltunk” – emlékszik vissza Kukorelli István az alkotmánybírói megbízatására.¹¹ Napjainkban a több szerző által is a (fenti értelemben vett) liberális alkotmányosság garanciájának tekintett és ekként számon is kért Alkotmánybíróság alapvetően másféle kihívásokkal szembenézve medítál, mint az Alkotmány alapján létrehozott modell idején. Gárdos-Orosz Fruzsina *És mi a helyzet az Alkotmánybíróságunkkal?* című munkájában sorra veszi azokat a legnagyobb dilemmákat, amelyek az utóbbi években a testületet állásfoglalásra késztették.

Elsőként meggyőzően érvel amellett, hogy az Alaptörvény módosítására vonatkozó hatásköri szabály valójában eljárási szabályként is értelmezhető, ami alapján viszont az alkotmánymódosítás nem lehet ellentétes az alkotmány lényeges tartalmával. Az érvelés elfogadásának előfeltétele azonban, hogy meg kell tudjuk nevezni az Alaptörvény lényeges (a szerzőt idézve: „megváltoztathatatlan”) tartalmát, amely számos dogmatikai kérdést vet fel. A másodikként azonosított problémakör a korábbi alkotmánybírói gyakorlathoz való viszonyulás tisztázatlansága, és ennek lecsapódása a testület jelenlegi tevékenységén – a gyakorlat ugyanis meglehetősen széttartóvá vált, amit a kiszámíthatóság érdekében rövid távon is szükséges kezelni. Megjegyzi, hogy az Alaptörvényben szereplő tiltás lehetetlenre irányul, ezért nem tartja funkcionális normának. További megválaszolandó

¹¹ Lásd Kővári – Kukorelli (5. lj.) 120.

kérdés az Alaptörvényben foglalt értelmezési alapelvekhez való viszonyulás, amelyben szintén nincs konszenzus (de még gyakorlat sem igazán). Végül egy eddig jelen nem lévő vitára, a nemzetközi jog és az EU jog felhívhatósága körül kialakult diskurzusra utal a feloldandó konfliktusok között. Zárszában az alkotmányos korlátok létének fontosságára hívja fel a figyelmet.

Vissy Beatrix az Alkotmánybíróságon az *actio popularis* eltörlése és a valódi alkotmányjogi panasz térnyerése miatt végbement modellváltás után keresi a megerősített hatáskör dogmatikai határvonalait. *Kiskapu a szuperbíráskodáshoz? A bírói döntések felülvizsgálata a törvény előtti egyenlőség követelménye szempontjából* című írásában kulcskérdést, az alapjogsérelem és a jogsérelem közötti határt elemzi. Egy – visszautasított – alkotmányjogi panaszhoz kapcsolódó indokolásában ugyanis az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a bíróságok önkényes jogértelmezése (és az így született bírói ítélet) önmagában is alapjogsértő. Ezzel azonban áthágni látszik azt a saját maga által, a „szuperbírói fórum” szerepének elkerülése érdekében állított korlátot, amely a szakjogi dogmatikához kapcsolódó kérdések megválaszolásának helytállóságát, kizárólag törvényértelmezési problémákat nem vizsgál. A tét tehát nem más, mint hogy kinyílik-e az ajtó az önkényes jogértelmezésre hivatkozó alkotmányjogi panaszok előtt, ami a befogadhatósági kritériumok fél évtizedes fejlődése-fejlesztése szempontjából valóban alapvető kérdés lehet.

4. Az ünnepelt jogtudós elméleti és gyakorlati oldalról is meghatározó munkásságot fejtett ki a közvetlen demokratikus jogintézmények fejlesztése terén, először mint az Országos Választási Bizottság elnöke, később pedig mint a népszavazási ügyeket nagy számban jegyző alkotmánybíró.¹² Tanítványai közül többen is ezt a témát boncolgatták a köszöntőkötetben.

¹² „...OVb-s múltam révén az Alkotmánybíróságon mégis 'hendikeppel' indultam: Németh elnök úr feltétlen bizalmát élveztem a népszavazási ügyekben.” Lásd Kővári – Kukorelli (5. lj.) 146.

Az NVB-t maga is megjárta Pozsár-Szentmiklósy Zoltán *A népszavazás a hatalommegosztás rendszerében* címmel írt tanulmányt, amelyben a népszavazást kiragadja hagyományos értelmezési keretéből (a népszuverenitás alkotmányos elvéből), és egy másik alkotmányos alapelv, a hatalommegosztás vonatkozásában igyekszik vizsgálni. Hipotézise szerint a módszer alkalmas a képviseleti és a közvetlen demokrácia között feszülő ellentmondás feloldására, valamint olyan megoldást mutat a közvetlen demokrácia megvalósítására, amivel betölthető annak alkotmányos funkciója. Ennek érdekében dogmatikai elemekre bontja a hatalommegosztás fogalmát, majd ehhez igyekszik hozzáilleszteni a közvetlen hatalomgyakorlást. Azonosít két szakirodalmi vitát, az alkotmányossági vitát és a demokráciavitát, amelyekre módszerével megoldást ígér. (84–86. o.) Az alkotmányossági vita feloldására irányuló érvek (a parlamenti döntés és a népszavazás valójában versengő döntési kompetenciák, amelyek így ellenőrzik, ellensúlyozzák egymást) meggyőzőnek bizonyulnak, ám a demokráciavitát nem látszik egyértelműen kikapcsolni önmagában az az érv, hogy a népszavazáson született döntés a parlamenti többségi döntéshozatal külső korlátjaként is értelmezhető. Az elemzés végére a kiinduló állítás szűkebb keretbe szorul: a hatalommegosztás keretrendszerében való értelmezés akkor működőképes, ha a népszavazást a választópolgárok (és nem valamely, a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogosult) kezdeményezi. Ettől függetlenül figyelemreméltó eszmefuttatással igyekszik új utakat találni az intézmény értelmezéséhez.

Tudta? „[N]épuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” című munkájában Térey Vilmos ugyancsak a népszavazások kezdeményezése kapcsán arra keresi a választ, hogy mi lehet az „Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés” helyes értelmezési tartománya, és ez normatíván hogyan határozható meg. Kiindulópont, hogy a parlament jogalkotási hatásköre teljes, és a Kormány irányába nyitott (azaz nincsenek a Kormánynak „fenntartott” tárgykörök). A bemutatott szakirodalmi vita lényege, hogy az említett korlátozás értelmezésénél az absztrakt, teljes jogalkotási hatáskört szükséges-e figyelembe venni (így egy jóval tágabb halmazhoz jutunk, amelyet az Alkotmánybíró-

ság is megerősített), vagy az aktuálisan az Országgyűlés által, törvényben szabályozott, tehát a „konkrét”, „foglalt” tárgyköröket. Felhív egy 2012-es kúriai döntést, amely népszavazási ügyben úgy indokol, hogy a Kormány származékos hatáskörben, törvényi felhatalmazásra megalkotott rendeletei kiesnek az Országgyűlés feladat- és hatásköréből, ezért esetről esetre kell dönteni a felmerülő hatásköri kérdésekről.

Térey kétségbe vonja, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok aktuális megoszlása végrehajtó és törvényhozó hatalom között (nem is beszélve a visszaélés lehetőségéről) valóban kényszerítő erővel indukálja-e az alkotmányos szabály értelmezését és a népszuverenitás elvének a háttérbe szorítását.¹³ A probléma hovatovább oda vezet, hogy a gyakorlatban a Kúria a népszavazási kérdések hitelesítésére irányuló eljárásokban rajzolhatná körül az Országgyűlés feladat- és hatáskörének terjedelmét.

Rendkívül érdekes a hatalomgyakorlás közvetett és közvetlen formájának viszonyára vonatkozó okfejtés, amely új megvilágításba helyezi a népszavazás komplementer jellegét, és felteszi a kérdést, hogy mi lehet az Alaptörvény B) cikk (4) bekezdésben megfogalmazott kivételes jelleg normatív tartalma.

A népszavazásokkal kapcsolatban végül Erdős Csaba *A versengő népszavazási kezdeményezések szabályozásának változásai* című írását érdemes kiemelni, amely az azonos tárgyú kérdések befogadhatóságára vonatkozó szabályozási rezsimeket mutatja be, a jogintézmény hazai kialakulásától. A párhuzamos népszavazási kérdések kezelését jól áttekinthető történeti kontextusba helyezi, és rávilágít, hogy az 1989-es kiindulóponttól (a jogalkotó ekkor még nem rendezte a problémát) hogyan jutott el a szabályozás az alkotmányos követelmények előírásán (1989–1998), majd a létező, de elégtelen (1998–2013), a részletes, de diszfunkciós (2013–2016) megoldásokon át végül a kiindulóponthoz több elemében hasonlító hatályos normatív álláspont-hoz. A jogintézmény fejlődésének tanulsága, hogy a szabályozást a gyakorlat tudta alakítani (előidézni), de az egyre aprólkosabb szabá-

¹³ Megjegyezhetjük, hogy e tekintetben kifejezetten érdekes lehetne a Pozsár-Szentmiklósy Zoltán által alkalmazott fogalmi keretrendszer alkalmazása.

lyok mindig újabb és újabb problémákat hoztak magukkal – amelyek kezelését valószínűleg nem egy következő kodifikáció, hanem ismét a gyakorlat és a kultúra fejlesztése tudná igazán hatékonyan megoldani.

5. Az ünnepelt számára saját elmondása szerint mindig az Egyetem tér, az *alma mater* volt „az anyahajó, a bázis, ahová mindig vissza lehet térni.”¹⁴ Meg is tette: az alkotmánybírói talár hátrahagyása után ismét az egyetemi közösségé lett a főszerep; tanszékvezetéssel, tanítással, tudományos kutatással és a tudományos utánpótlás útjának egyengítésével. A felsőoktatás világának kevésbé napos oldalán szerzett közös tapasztalatok okán Fazekas Marianna (*Jogi kérdőjelek a doktori iskolák körül*) és Rozsnyai Krisztina (*Habilitációs hiátusok*) tekintették át tanulmányaikban a szabályozás meghatározott területeinek hiányosságait. A doktori iskolák számára a rendkívül fragmentált, jogszabályi szinten csak minimális normaalkotás, valamint a MAB nehezen kiszámítható követelményei jelentik a legnagyobb problémát, míg a habilitáció esetében a jogorvoslatok rendezetlensége és ugyancsak az elégtelen jogforrási szinteken történő szabályozás okoz nehézségeket.

6. Miként fentebb jeleztem, e recenzió nem tűzhette ki célul a kötetben szereplő minden mű alapos bemutatását. Ugyanígy nem lehetett cél a hierarchizálás, egymáshoz viszonyított értékelés megjelenítése sem, mivel a maga területén mindegyik írás egyedi és tisztelettel épít Kukorelli István életművére. Hiszen „egymás vállán állunk.”¹⁵ A célom az volt, hogy a jogtudós közéleti és szakmai életútjának jelentős állomásait tanítványai és barátai írásain keresztül helyezzem kontextusba – egyúttal bemutassam, hogy generációk mennek tovább az általa megkezdett úton.

¹⁴ Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 136.

¹⁵ Lásd Kővári – Kukorelli (5. l.) 178.

* egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1053 Budapest, Egyetem tér 1–3. E-mail: milankovich.andras@ajk.elte.hu.

A kötet bemutatása végén utalok Zsidai Ágnes *A moralitás mind módszer* című írására, amelyben Bibó István életének és munkásságának állomásait mutatja be átfogó jelleggel. Aki ismeri Kukorelli tanár urat, tudja, hogy milyen fontos helyet foglal el Bibó a gondolkodásában. A tanulmány méltatása helyett annak zárómondatait idézem – amelyek nemcsak Bibó Istvánra adaptálhatók.

Ami „...az egységet megteremti, az a *moralitása*. A moralitás nemcsak mint szubsztancia, hanem mint módszer – módszer a tudományban, életvezetési elv a privát és a közösségi cselekvésben. A szabadságból fakadó, mértéket tudó és tartó moralitás – mindennekfelett.” (415. o.)

10. Recenzió

Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklós Zoltán –
Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető
embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*

Szerző: Busa Réka¹ – Deli Gergely²

Mindenki szereti a szabadságot, és mindenki szereti a szabadságszerető embert, Kukorelli Istvánt. Legalábbis ez tűnik ki abból az impozáns kötetből, amely a Gondolat Kiadó gondozásában jelent meg a Tanár Úr 65. születésnapjára. Már a kötet megvalósulásához hozzájáruló intézmények során végigtekintve is megállapíthatjuk, hogy Kukorelli Istvánnak nemcsak a szabadságszerető, hanem a hídember is állandó eposzi jelzője lehetne. A még érthetőnek tűnő Igazságügyi Minisztérium, az Alkotmánybíróság, az ELTE jogi kara, a győri egyetem jogi kara, és a Károli jogi kara mellett a Bencés Diákszövetség és a Herendi Porcelánmanufaktúra Zrt. is támogatta az ünnepi kötet megjelenését. Még inkább elámulunk, ha megpillantjuk a kötet szerzőinek névsorát. A szerkesztők, Chronowski Nóra, Pozsár-Szentmiklós Zoltán, Smuk Péter és Szabó Zsolt bizony nagy bravúrt mutatott be a rendkívül színes és szerteágazó anyag rendezésével. Kevesen vannak manapság Kukorelli Istvánon kívül, akik képesek ma ilyen intézményi és személyi távolságokat hídemberként áthidalni.

Nem mehetünk el szó nélkül a könyv két további furcsasága mellett sem. Az ugyan természetes, hogy az ünnepi kötetben szerepel az ünnepelt arcképe, itt is egy igazán jól sikerült és egészen jellemző fényképet illesztettek az írások elé: a Tanár Úr éppen mosolyogva tanít bennünket a szónoki pulpitus mögül. Az azonban már fejtörést okoz, mit keres a következő lapon dr. Kukorelli István címere, hiszen mindannyian jól tudjuk, szeretett „Kukónk” egyszerű parasztyerekből lett

alkotmánybíró és egyetemi tanár. A nemesség ma már szerencsére nem a vérrrel, hanem a tettekkel méretik meg, és ha valaki, akkor Kukorelli István megérdemli a nemesi címert a képzeletbeli, erényekre alapozott társadalmi hierarchiában. Különféle szimbólumok (többek között mérleg és kard) és feliratok (Pax, és „Ora et labora”) révén Pécsi L. Dániel próbálta meg egyetlenegy címerben egyesíteni mindazt a sokszínűséget, amelyet a Tanár Úr eddigi életműve jelent. Ha tovább lapozunk, minden fejezet előtt Petrás Mária gyönyörű, vallási témájú kerámiáinak fotóira bukkanhatunk. Hálával telve jegyzem meg, hogy egy gyermekét ringató Mária a mi konyhánk falán is ott díszleg már évek óta a Tanár Úr nászajándékaként.

E rövid recenzió nem léphet fel a teljesség igényével. Elég, ha elhiszik nekünk, hogy a magyar alkotmányjogászok színe-java kivétel nélkül szerepel a tisztelgők sorában. Már az egyes fejezetek címei, amelyek Bibó István „A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata”-ból származnak, is sok mindent elárulnak Tanár Úr jelleméről. Az első így hangzik: „önkényeskedést, akarnokoskodást, (...) visszélést (...) nem tűr.” Ebben az alkotmányossággal kapcsolatos írásokat találunk, a jogállamiság, a parlamenti demokrácia és a népszavazás témaköreiből. A szerzők közül nem egy tevékenyen részt is vállalt a magyar rendszerváltásban.

A második fejezetet a következő gondolat fémjelzi: „megköveteli magának és megadja másnak a minden embernek kijáró tiszteletet.” A kötetnek e terjedelmében is tekintélyes része a jog- és eszmétörténet legkülönbözőbb összefüggéseit villantja fel az olvasó számára, a flow-elmélettől kiindulva a rule of law-n – és sok más érdekfeszítő témán – át a moralitásig mint módszerig. Egyes tanulmányokban nagy gondolkodók nyomdokán járunk, másutt jelentős történelmi folyamatok, mérőföldkőnek számító (jog)intézmények bontakoznak ki a szemünk előtt. Mindig a jelen privilégiuma a múlta való visszatekintés képessége – éljünk ezzel a kiváltságunkkal, és lapozzuk fel az ünnepi kötet történeti perspektívájú gyöngyszemeit is bátran! Aktuális kérdések is horogra akadhatnak, miközben a legkülönbözőbb témákat felvonultató fejezet írásai között válogatunk.

¹ doktorandusz

² egyetemi docens

Mindezek folyamánként kötetben nem csupán az alkotmányfejlődéshez, az alkotmánytörténethez, a rendszerváltozáshoz, a parlamentarizmushoz és az alkotmánybíráskodáshoz, továbbá az egyetem- és közösségépítéshez kapcsolódó írások kaptak helyet, hanem a professzort születésnapja alkalmából köszöntő szövegek is.

A műben tematikus blokkokba szerkesztve találhatók meg a különféle, szerteágazó témájú tanulmányok és köszöntők. E fejezetek címdalát minden esetben Petrás Mária kerámiáinak fotói díszítik. A tematikus blokkokon belül az írások a szerzők névsorrendje szerint kerültek elrendezésre. Láthatjuk, hogy már a kötet címében megjelenik Kukorelli István egyik példaképének, Bibó Istvánnak a gondolata, méghozzá Bibó „A szabadságszerető ember politikai tízparancsolata” című művének parafrázisaként. A kötet tematikus blokkjai szintén egy-egy, az említett Bibó-műből származó idézettel kezdődnek, így annak gondolati ívén végigvonulnak a neves politikai gondolkodó és egyben példakép meglátásai, mintegy párhuzamot állítva az ünnepeelt professzor eddigi életművével és jellemével, és – az alfejezetek tematikája révén – egyben az alkotmányjog jelentős kérdéseivel.

A kötet a szerkesztők előszavát követően Stumpf István méltató soraival indul. Ezt követi az első blokk, amely az alkotmányosság témájában született írásokat tartalmaz. Bihari Mihály a demokrácia és a politizálás erkölce témájában írt, míg a következő, Chronowski Nóra által írt tanulmány a jogállamiság kérdéskörével foglalkozik, s Fleck Zoltán a demokrácia és válsága kapcsán végzett elemzéseket. Halmai Gábor a jogállamiság és az illiberális demokrácia kapcsolatát vette górcső alá, Petrétei József pedig a politikai akaratképzés fogalmának kibontását és sajátosságainak vizsgálatát végezte el. Pozsár-Szentmiklósy Zoltán a népszavazás intézményét helyezte el a hatalommegosztás rendszerének viszonylatában, míg Schanda Balázs az alkotmányos identitás, az alkotmányos értékek és az Alaptörvény értelmezésének kérdéskörébe nyújtott rövid, ám tartalmas betekintést, kitérve a Szent Korona helyére és a Szent Korona-tan üzenetére is. Smuk Péter egy, az alkotmányjogi szakirodalomban mindaddig ritkán vizsgált kérdésről, az európai államok pártokra vonatkozó alkotmányos szabályozásairól végzett érdekfeszítő összehasonlító elemzést. Somody

Bernadette ezt követő írásának középpontjába az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom mibenlétének kérdésköre került, méghozzá Kukorelli István szemszögéből. Sulyok Tamás és Orbán Endre a nemzeti és az uniós jog viszonya, valamint a kompozit alkotmányosság területére kalauzol el minket, míg Szabó Miklós az alkotmány, a jog és az igazságosság kapcsán végzett jogelméleti fejtegetéseket. Tóth Judit a különleges jogrend jogállamokban betöltött szerepéről, Tölgyessy Péter pedig a magyar politikai rendszer rendszerváltozás óta bejárt fejlődéséről osztotta meg gondolatait. A tematikus blokk záró tanulmánya Varga Attila érdekes kitekintése az alkotmányozó hatalom román felfogásban elfoglalt szerepére.

A következő, „eszme, történet és jog” címet viselő fejezet igen sokrétű tanulmányokat tartalmaz. E blokk Ádám Antal flow-ról, memóról és a complex human securityről szóló írásával kezdődik. Olyan elméleti írások is itt szerepelnek, mint Kovács Virág Edward Coke rule of law-ról, bírói függetlenségéről és a parlamenti szabadságjogról alkotott nézeteit taglaló írása, Szabadfalvi József Ottlik László életműve kapcsán felmerülő diszciplináris polémákat érintő elemzése vagy Zsidai Ágnes Bibó István politikai gondolkodásához kapcsolódó, egy Kukorelli István-idézettel kezdődő írása. Ebben a fejezetben kapott helyet továbbá Szigeti Péter „Találkozások” című írása is. A blokk legnépesebb csoportját a történeti vonatkozású írások jelentik. Ide tartozik Balogh Elemér az első népképviselői országgyűléshez kapcsolódó tanulmánya, Deli Gergely arra irányuló kísérlete, hogy bebizonyítsa: a római jogban is létezett egyfajta „láthatatlan alkotmány”, Hamza Gábor az állam és az egyház(ak) kapcsolata alakulásáról szóló történeti áttekintése, Király Miklós az Egyesült Királyság és a kontinentális Európa kapcsolatának történetét mint a Brexit előzményeit felvázoló írása. Ide kapcsolódnak továbbá M. Kiss Sándor az 1956. októberi győri eseményekről szóló sorai, Máthé Gábor közjogtörténeti értékeink folytonosságáról írt tanulmánya, a rabjogok alakulása Mezey Barna általi, történeti visszatekintésben való elemzése, és Nagy Marianna a szabálysértési jog rendszerváltás óta történt alakulásait elemző gondolatai. Idesorolhatjuk továbbá a közigazgatási bíráskodás történeti alkotmányunk viszonylatában való – Stipta István általi elem-

zését és Wiener György a jogfolytonosság 1918. október és 1921. november közötti megszakadása és helyreállításának elmaradása kapcsán született tanulmányát. Ebben a blokkban foglalnak helyet továbbá egyes, a Független Jogász Fórumhoz kapcsolódó, Kónya Imre „... és az ünnep mindig elmarad!” című memoárjából származó részletek.

Ezen kívül, ahogyan a blokk címe is sejteti, a joghoz s a jogtudományhoz kapcsolódó egyéb írások is helyet kaptak ebben a részben. Így itt olvasható Trócsányi László az Igazságügyi Minisztérium és a jogász hivatásrendek jogalkotás során való kapcsolatáról szóló tanulmánya. Idetartoznak továbbá egyes módszertani jellegű tanulmányok, így Csink Lóránt az összehasonlító módszer jogban való alkalmazásának lehetőségeiről szóló fejtegetései, illetve Menyhárd Attila írása, amelyben amellettt érvel, hogy az értelmezés az alkotmányjogban és a magánjogban ugyanazt a metódust követi. Mindemellett bizonyos, tudományos képzéshez és tudományos élethez kötődő tanulmányok is helyet kaptak itt, így Fazekas Marianna doktori iskolák körüli jogi kérdésekkel foglalkozó és Rixer Ádám a közigazgatás-tudományi doktori iskolák kialakulásának lehetőségeiről szóló gondolatai, továbbá Rozsnyai Krisztina habilitáció kérdéshez kötődő írása.

A harmadik tematikus blokk az alapjogvédelem és az alkotmánybíráskodás kérdéskörét járja körül. A fejezet Bodnár Eszter által írt nyitótanulmánya az alkotmánybírák választása kanadai modelljének alkalmazási lehetőségéről szól. Borza Beáta Zita az emberi méltóság kérdéséről érkezett, míg Dojcsák Dalma a valótlan tényállítások kérdéskörét vizsgálta a szólásszabadság kontextusában, méghozzá Kukorelli István Deák Ferenc-féle sajtótörvényhez kapcsolódóan leírt gondolataiból kiindulva. Faludi Gábor az interneten történő szerzőjog-sértések alapjogi vonatkozásait vizsgálta meg. Az ő tanulmányát követi Gárdos-Orosz Fruzsina írása, amelyben az Alkotmánybíróság jogköreinek változását és az Alkotmánybíróságra vonatkozó olyan aktuális kérdéseket vizsgálta meg, mint az Alaptörvény módosításának alkotmányossági vizsgálata, az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtti határozataira való hivatkozás, vagy az Alaptörvény értelmező rendelkezéseinek kérdése, továbbá a nemzetközi jog és az uniós jog alkotmánybíráskodásban betöltött sze-

repe. Harmathy Attila viszont történeti visszatekintést nyújt az Alkotmánybíróság gyakorlatának első időszakára, méghozzá a tulajdon kérdése vonatkozásában. Hoffman István ezt követő írása már a második generációs jogok, azon belül a szociális jogok területére kalauzol át minket, a szociális segélyezés alkotmányos kereteit az alkotmánybírósági döntések viszonylatában vizsgálva.

Mindezek után Jakab András izgalmas tanulmánya következik, amely az alkotmányjog fenntarthatósági kihívásokra való válaszadási lehetőségeit vizsgálja, kiemelve a gyermekek választójogának kérdéskörét, felvázolva annak megvalósítási lehetőségeit, és azt, hogy ezek a lehetőségek miképpen hatnának a fenntarthatóságra. Arra a következtetésre jutott, hogy a demokrácia fogalmi koherenciája szemszögéből vizsgálva a jelenlegi helyzethez képest javulást jelentene a gyermekek számára szüleik által gyakorolható választójog biztosítása, illetve emellett akár a választójogi korhatár leszállítása, míg úgy vélekedik, hogy a fenntarthatóság szempontjából „hasznos, de nem döntő jelentőségű” változást jelentene.

Jakab András írását Kiss László Kukorelli Istvánt méltató írása követi, Kiss László egy olyan, a Büntető Törvénykönyv gyűlöletbeszédrel kapcsolatos módosításához kapcsolódó alkotmánybírósági határozathoz fűzött különvéleményével karöltve, amely határozat tekintetében Kukorelli István a többségi álláspontot képviselte. Klein Tamás az ezt követő tanulmányban olyan aktuális és égető kérdésekkel foglalkozik, amelyek az internetes nyilvánosság kapcsán a demokratikus diskurzusok pluralitására hatnak, úgy mint a technológia nyilvánosság szerkezetére gyakorolt hatása, az, hogy a keresőmotorok találati listájára vonatkozik-e a szólásszabadság, milyen problémákat vetnek fel az automatikus keresési javaslatok, a közösségi hálózatok léte milyen új dilemmákat vet fel a szólásszabadság kapcsán, és kitért az álhírek megjelenésének kérdéskörére is. Ezután Kovács Kriszta írása következik, aki Kukorelli István két olyan különvéleményét mutatta be, amelyek egyaránt bevezettek egy-egy új, az angolszász jogból eredő alkotmányos jogelvet a magyar jogrendszerbe, méghozzá a „foglyul ejtett közönség” és a „tájékozott beleegyezés” elvét. Ezt követően Köbel Szilvia nyújtott betekintést Kukorelli István vallásszabadsághoz való

viszonyába. Láposy Attila pedig a Kukorelli Istvánnal 2010 óta közösen tartott, alkotmányvédelemről és alkotmánybíráskodásról szóló kurzusuk bevezető előadásának témájában, a dél-afrikai Coloured Vote ügyről írt, megmutatva az alkotmányvédelem szükségességét és az alkotmánybíráskodás lehetőségeit, továbbá határait.

Mindezek után Lévy Miklós az Emberi Jogok Európai Bíróságának egy Magyarország elleni, tényleges életfogytiglani szabadságvesztéshez kötött ítéletéhez kapcsolódó írása következik. Lukonits Ádám pedig a brit parlamentarizmus Brexithöz kapcsolódó dilemmáiról írt. Ezután Pap András László, az Alaptörvény preferenciáihoz kapcsolódó, az ún. „intimate citizenship” fogalmán keresztüli elemzését olvashatjuk, majd pedig Szalay Péter segítségével betekintheünk az Alkotmánybíróság személyiséghez fűződő jogok kapcsán kifejtett gyakorlatába. Téglási András ezt követő írása egy különleges kérdést vet fel, méghozzá egy hétköznapi tünő kérdés, a szemét kukából történő kiválogatásának (guberálásnak) az alapjogi vonatkozásait, az annak kapcsán felmerülő alapjogi konfliktusokat vizsgálja meg az Alkotmánybíróság egy, a kaposvári önkormányzat egyik rendeletének egyes rendelkezéseit megsemmisítő határozatából kiindulva. Ezután pedig Váczi Péter a jó közigazgatáshoz való jog és a közigazgatás hatékonysága kapcsán felvetett dilemmái következnek. Vissy Beatrix is tisztelt Kukorelli István előtt, méghozzá a bírói döntések felülvizsgálata kérdésének a törvény előtti egyenlőség szempontjából történő elemzése révén. A kötet e blokkját Zeller Judit az egészségügyi előzetes rendelkezés intézménye szabályozási és működési dilemmáiról szóló írása zárja.

Ezt követi a kötet negyedik fejezete, amely a demokratikus döntéshozatalhoz, a parlamenti joghoz és a kormányzati rendszerhez kapcsolódó írásokat tartalmaz. Ez a blokk Dezső Márta Brexithöz és a brit parlamenti szuverenitáshoz kapcsolódó írásával kezdődik, majd Erdős Csaba tanulmánya nyújt bepillantást egy igen aktuális kérdésbe, a versengő népszavazási kezdeményezések problematikájába. Ezután Fazekas János a kormány alkotmányos jogállásában fellelhető kontinuitás és diszkontinuitás kérdését vizsgáló tanulmánya következik. A következő írás Kónyáné Kutrucz Katalin tollából származik, és az 1990. évi

országgyűlés létrejöttének közjogi kereteiről szól. Móré Sándor pedig a kétkamarás parlament kérdésköréről osztotta meg gondolatait, tanulmánya bevezető sorai között Kukorelli István a kérdéshez kapcsolódó álláspontját is felvázolva, és kiemelve a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elválaszthatatlansága kapcsán felmerülő aggályokat, továbbá a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdését. Papp Imre a kivételes törvényhozási eljárásokat vizsgáló írással tisztelt Kukorelli István előtt. Ezt követi Patyi András írása, aki a közigazgatás alkotmányos alapjairól, a közigazgatás törvény alá rendeltségéről, a tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjogról, a bírósági eljáráshoz való jogról, az indokolási kötelezettség és a kárfelelősség Alaptörvényben való megjelenéséről, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata alkotmányos alapjairól, a közigazgatási eljárás egyes alkotmányos garanciáiról és az általános szabályok jelentőségéről írt.

Soltész István pedig az Országgyűlés 1990 és 2014 közötti alakuló üléseiről nyújt áttekintést. Ezután Somogyvári István írása olvasható, aki a magyar államfőről írt, egyaránt visszatérve a történeti előzményekre, kitekintve más országok gyakorlatára, és felvetve az elnöki rendszer megvalósításának lehetőségét Magyarországon. Szabó Zsolt a jogorvoslat parlamenti jogban való hiányára és az Alkotmánybíróság parlamenti jogi „házaszabálybírósként” való eljárásának lehetőségére tért ki. Mindezek után néhány olyan írás következik, amelyek egy-egy jogintézményt történeti visszatekintésben, illetve áttekintésben vizsgálnak. Ilyen Szegvári Péter a helyi önkormányzatok rendszerváltozást követő alkotmányos rendszerben való szerepváltozását vizsgáló írása, a Szentgáli-Tóth Boldizsár a minősített többségű törvényhozási eljárás rendszerváltozás óta való alakulását elemző tanulmánya, Szentpéteri-Nagy Richard a magyar államfő alkotmányos rendszerben elfoglalt helyét vizsgáló műve, továbbá Szoboszlai György a választási rendszer kapcsán megfigyelhető, 1990 és 2010 közötti tendenciákról való gondolatai. Mindezek után Térey Vilmos közvetlen és képviselői hatalomgyakorláshoz kapcsolódó, majd pedig Tóth Károly az állandó lakóhelyen kívül való szavazás rendszerváltás első éveinek jogalkotásában való megjelenéséhez kötődő írása olvasható.

A kötet ötödik, s egyben utolsó fejezete a „Közösségépítés és tabula gratulatoria” címet viseli, és Kukorelli Istvánnak írt köszöntőket tartalmaz, számos különböző, a professzorhoz kötődő személy tollából. A kötet végül a Kukorelli István 1973 és 2016 között megjelent műveiből álló, Kiss Balázs és Kukorelli András által összeállított bibliográfiával zárul.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a Kukorelli István 65. születésnapja alkalmából készített tanulmánykötet tudatosan szerkesztett, gondosan, nagy odafigyeléssel és törődéssel elkészített munka, amely világos, jól átgondolt szerkesztési elveket követ, s amelyben több mint száz szerző – a neves alkotmányjogászt köszöntő – írása található. Mindezen írásokról az is elmondható, hogy igen változatosak, sokfélék, számos aktuális és izgalmas kérdést vetnek fel, és mindegyikük egy-egy külön színfoltként tiszteleg az ünnepelt professzor előtt. A kötet érzelmi értékét azonban nagyon nehéz visszaadni; ezt talán az Ünnepeltnek a kötet 2017. június 29-i ünnepélyes bemutatóján elhangzott köszönőbeszéde illusztrálja a legjobban.

12. A 60 éves Stumpf István köszöntése

A pataki diák Stumpf István 1957-ben, Sárospatakon született. Gyermekkorát Herceggúton töltötte, ahol a család és a faluközösség egy életre szóló útravalóval látta el. Ma is fejből és ízesen mondja azokat a verseket, népi mondókákat, amiket onnét hozott el batyujában. Tőle kölcsönzött násznagymondókéval magam is nagy sikert arattam egyik szép családi menyegzőnkön. Pataki tanárai a patriotizmus fontosságára nevelték, ezt világlátott emberként sem felejtette el.

István életútja ismert, csak a főbb állomásokra utalnék: 1982-ben szerzett jogi, 1985-ben szociológiai diplomát az ELTE Jogtudományi, illetve Bölcsész Karán. 1996-ban politikatudományból kandidált; 2008-ban habilitált. 2015 óta a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kara Alkotmányjogi és Politikatudományi tanszékének professzora Győrben. Személy szerint nagyon örülök annak, hogy négy évtizedes jó barátság után egy tanszéken taníthatunk Pistivel.

Jól látható szakmai életútjának íve, érdeklődési körének változása is: kezdetben az ifjúság politikai szocializációjával, a pártokkal és a választási magatartásokkal foglalkozott. Manapság az alkotmányos berendezkedés, a kormányzati rendszer, hatalommegosztás és az Alkotmánybírás működése áll kutatásainak fókuszában. Széles társadalomtudományi olvasottság és műveltség alapozza meg alkotmányjogi tudását.

Az egyetem elvégzése óta katedrán áll és tanít, számos tanítványa van. Budaörsi kollégista kora óta úgy ismerem őt, mint cselekvő és közösségi embert. Azt gondolom róla, hogy ő az ország elsőszámú jogász szakkollégistája, hiszen rá, az ő generációjára építve kezdődött el

a budaörsi „Kéri” óvodában a szakkollégiumi mozgalom. Nem volt véletlen, hogy István lett a Bibó István szakkollégium alapító igazgatója, amit majdnem a rendszerváltozásig igazgatott (1982–1988). Fantasztikus energiákkal bírt és bír, csodáltam mindig, ahogy a kollégiumban az egyetemet, az egyetemen a kollégistákat képviselte és védte. Jó volt kijárni igazgatósága alatt a szakkoliba, remek és tartalmas estéket töltöttünk el.

A rendszerváltozás éveiben a MISZOT elnökeként együtt küzdöttünk a jogállamiság megteremtéséért és egy jobb, élhetőbb európai Magyarorszáért. Nem szabadna elfeledni, hogy a rendszerváltozás alkotmányjogi nézőpontból azért lehetett békés és sikeres, mert – a kedvező nemzetközi feltételek és az ellenzék egységének megteremtése mellett – erős volt a bomló pártállami rendszer belső reformkapacitása is. Sokan belülről nyitották a kaput, nem merültek alá, nem vártak ki. Ez sokkal tisztességesebb magatartás volt és a mából nézve is az. Kányádi Sándorral szólva „unom a kókadtt, a most – merész, a hőssé horgadt szókimondókat”. István akkor szólt, amikor ideje volt a szónak. A HNF 1989 októberében felállt csapata (például Kulcsár Kálmán, Mikola István, Bogár László) azt gondolom ma is vállalható, a nemzetért és a civil társadalomért tenni akaró erőkből állt.

István közvetlenül a rendszerváltozás utáni években külföldi ösztöndíjakkal gyarapította tudását. Tapasztalatait arra használta, hogy hazatérve elindította a Századvég Politikai Iskolát, meghonosítva ezzel a gyakorlatorientált politológiai képzést Magyarországon. 1991–2010 között elnöke a Századvég Politikai Iskola alapítványnak. A sok közös filmkocka közül egy: 1992. május 7-én Gyurgyák Jánossal együtt István mutatta be nagy nyilvánosság előtt az *Alkotmánytan* című tankönyv első kiadását, amely a Századvégnél jelent meg, és lényegében az Alaptörvényig forgalomban volt, megalapozva az alkotmányjog oktatását és talán a hitet is az alkotmányosság erejében.

Közismert tény, hogy István 1998-tól 2002-ig a Miniszterelnöki Hivatal vezető kancelláriaminiszter volt. Az OVB elnökeként ott lehettem az Országgyűlés akkori alakuló ülésén, Orbán Viktor megválasztásánál és kormánya eskütetelekor. Láttam, hogy István – lelkiismeretességére jellemző ez – már ott, a parlamenti boxban kiosztot-

ta a jövőendő minisztereknek, vélhetően az első kormányülésre szóló napirendi javaslatokat. Miniszterként sokat tett a hatékonyabb kormányzásért, a tárcasovinizmusok megfékezéséért.

A miniszteri szolgálatát követően újra az iskolákban és a tudományban találjuk. 2010-ben az Alkotmánybíróság tagjának választották. A károgoók meglepetésére – akik ismerték, nem lepődtek meg – az alkotmányosság független őre lett, jó bíró. Jegyzett határozatait, különvéleményeit, párhuzamos indokolásait, amelyek ebben a kis tisztelegő kötetben egybefűzve találhatók a bizonyítékok erre. Vallott credója, szakmai meggyőződése, hogy jogállamban nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom. A hatalommegosztás alkotmányos elve nem pusztán a hatalmi ágak elválasztását, hanem az autonómiájuk tiszteletben tartása mellett a kölcsönös együttműködés követelményét is tartalmazza.

István a barátom, számtalan együtt idő köt hozzá, végigbeszélgettük, végigfociztuk az elmúlt évtizedeket. A budaörsi földes pályától, a BEAC-os és bibós betonon át, a hétfői Kontyfa utcai és a keddi Tromos tantermi focikkal folytatva, a Jogtatók csapatában ontottuk a gólokat. Nem beszélve a vidéki portyákról (Marcali, Barcs) külön kiemelve a szívemnek kedves helyszíneket: Tétet és Pannonhalmát. Szerettem Istvánnal egy csapatban lenni, mert összejátékos, nyerő típus.

Köszönöm neked Pisti, hogy szinte minden hívó szóra jöttél, ha építkezésnél kellett segíteni Gödön, ha millenniumi zászlót átadni Téten, ha órát tartani a doktori iskolába, ha a főapát úr hívott Pannonhalmára. A valóságban igazoltad vissza, hogy az igaz barátság mindig kedves és soha nem éreztem azt, sem miniszteri, sem alkotmánybírói szobádban, hogy más lennél, mint akit korábban megismertem. Csodálkozom, hogy jó emberségben és jó barátságban így elrepült velünk a parttalan idő, és már te is beléptél a hatvanasok táborába. Szeretettel biztatlak, hogy van élet hatvanon túl is! Ha van célja az útnak, de ezt nagy munkabírási sportos emberként te is tudod és vannak céljaid.

Szent Ágoston gondolataiban a barátság a társadalom alapja. Cicerót idézve: „A barát második énünk”. Köszönöm neked a barátságot! Isten éltesen sokáig szép nagy családot, szeretteid, tisztelőid és nem utolsósorban kollégáid, csapattársaid és barátaid körében.

Szeretettel ölellek,

Kukó

In: *Különvéleményen a jogállamért. Stumpf István alkotmánybíró különvéleményei 2010–2017.* (Szerkesztő: Smuk Péter). Gondolat Kiadó, Budapest 2017. 17–19. o.

13. A NOE, a civil társadalom „zászlóshajója”

Ma is mindig felkapom a fejem ha a NOE-ről hallok hírt, arra figyelünk különösképpen, akit szeretünk, akit saját gyermekünknek is érzünk, akinek a születésénél közösen örülve bábáskodhattunk. Benkő Ágota és Morvayné Bajai Zsuzsanna (a NOE hajdani elnöke és elnökhelyettese) írta nemrég egy kedves levélben:

„1986-ot írtunk, amikor nagycsaládos szülők, megérezve a lazuló diktatúrát, összehajoltak, és közösségszervezésbe fogtak. Több irányból találtak egymásra. Az akkori rend szerint egyesületet csak egy felügyeletre jogosult testület árnyékában lehetett létrehozni. A családok támogatása ebben az időben nyomatékosan szerepelt a Hazafias Népfront célkitűzései között. Sokan segítették akkor a NOE megalakulását a HNF vezetési közül, úgy, hogy az egyesület életébe semmilyen módon nem avatkoztak bele. A maga csendes, szerény módján az egyik támogató Kukorelli István professzor úr volt.”

Igen, büszkén vállalom, hogy a HNF OT titkárságának egyik ülésén (1987 tavaszán) előterjesztője lehettem a legitimációt és védernyőt adó előzetes hozzájárulásnak. A korba visszahelyezve az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény előtt ez egy alkotmányjogi nonszensz volt, de a rendszer korlátai között törvényesítette az elsőként megalakuló egyesületeket. És a NOE 1987. október 24-én valóban az első között alakult meg demokratikusan, a civil társadalom „zászlós bárkajaként”, példát mutatva a közbátorságról.

Számos más egyesület, társadalmi szervezet alapításában, alapszabályának előkészítésében jó szívvel részt vettem, ha kérték a közjogász segítségét (például MDF, Független Jogász Fórum, Magyar Népfőiskolai Társaság, Bencés Diákszövetség). A NOE-hoz mégis valahogy érzelmileg

másként viszonyultam, talán az alapszabályában is megfogalmazott céljai, értékei, a családdal, a gyermekekkel kapcsolatos elképzelései miatt.

Alapító tagja lehettem a Dunakeszi Nagycsaládos Egyesületnek és a valóságban láttam azt az országos igényt, az alulról történő építkezést, az igazi bázisdemokráciát, amely a NOE-t létrehozta és működteti ma is. A 15 éves születésnapon a következőket írtam a „Mintaértékű civil szervezet” című köszöntőmben:

„Mintaértékű civil szervezet a NOE, mert bár kiemelten közhasznú feladatokat lát el, nem sikerült államosítani és nem bürokratizálódott el. Kétségtelen, hogy a hatékony működéshez költségvetés, szervezettség, bürokrácia is kell, ám efelett az igazán demokratikus civil szervezetekben jól működnek a civil kontroll intézményei. A NOE működőképes egyesület, megtanult pályázni, forrásokat keresni, szervezni, tisztségeiben, testületeiben működik a demokratikus rotáció.

Legnagyobb erényének tényleges érdekérvényesítő képességét tartom, azt, ahogy az általa képviselt érdekeket megjeleníti a nyilvánosságban és képviseli a nagycsaládosokat, a családpolitikát érintő konkrét, vagy normatív döntések kialakításakor. Kiegyensúlyozottan, szép szóval, ám ha kell, a közvetlen demokrácia eszközeivel is, megmutatva azt, hogy olyan társadalmi szervezetről van szó, amely mögött ott áll a többeszres tagság.”

Ez a véleményem nem változott. Most, amikor 30 évesek lettünk (így írom, többes számban, mert nagycsaládon belülinek érzem magam), remélem, hogy tovább erősödött a nagycsaládosok összetartozása és identitástudata, amely vonzó lehet minden új belépő nagycsaládos számára is.

A NOE-nak ebben az alapszabályi értékeit gyakran megkérdőjelező, új népvándorlásokkal teli fura globális erőterben rendkívül fontos hivatása van. Azt kívánom, hogy maradjon meg az a közbátorság, amellyel indult az egyesület, legyen továbbra is a civil társadalom élő lelkiismereti zászlóshajója. Ha kell még egy katona, tiszteletbeli tagként, erőm szerint ma is ott állok őrként a hajó fedélzetén. Boldog születésnapot!

In: *Nagycsaládban élni jól! 30 éves a Nagycsaládosok Országos Egyesülete 1987–2017.* (Főszerkesztő: Kardosné Gyurkó Katalin). NOE Kiadványa, Budapest 2017. 12. o.

14. In memoriam Sári János (1938–2016)

2016. augusztus 24-én elhunyt Sári János. Sári Jánosban az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának professzor emeritusát, a kitűnő tanárt, a termékeny tudóst, a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének alapítóját, elnökét, az alkotmányjogász társadalom elismert és megbecsült tagját, kedves kollégánkat és barátunkat gyászoljuk.¹

Sári János 1938. március 15-én született Füzesabonyban. Általános iskoláit szülőföldjén, a középiskolát Egerben, a Dobó István Gimnáziumban végezte. 1957–1962 között volt joghallgató az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, a Ráday Kollégium lakója. Már akkor – a tanszék demonstrátoraként – fokozottan érdeklődött az államjog (a későbbi alkotmányjog) iránt, különösen a közigazgatás és a tanácsrendszer, annak önkormányzati rendszere érdekelte.²

Sári János az államjogi tanszék aspiránsa, majd adjunktusa (1966–1974), 1976-tól egyetemi docens. 1974–1990 között a Politikai Főiskola tanára. Az anyatanszéktől sosem szakadt el, rendszeresen tartott órákat a karon 1990-es visszatéréséig.

Sári János 1990. január 1-jétől visszatért az anyatanszékra, és nyugdíjba vonulásáig az ELTE ÁJTK meghatározó tanáregyénisége volt. 1997-ben habilitált, ugyanettől az évtől számítva egyetemi professzor, 1999–2003 között Széchenyi Professzori Ösztöndíjas. Olyan oktató, akire mindig lehetett számítani, aki szeretett tanítani, rengeteg előadást tartott, évfolyamdolgozatok, szakdolgozatok, PhD-dolgozatok témavezetője, a doktori képzés tanszéki felelőse, a kar doktori taná-

¹ A MAE Sári János leányfalusi birtokán alakult meg 1989-ben.

² Sári János: *A tanács végrehajtó bizottsága és tisztségviselői.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. 388 p.

csának alapító tagja volt. Olyan oktató, aki lényegében az alkotmányjog egészét képes volt „leadni” hallgatóinak. Az ő nevéhez köthető a doktori képzés keretében az alkotmányjogi kutatóműhely, az Alkotmánykommentárok című kurzus meghirdetése a 2000-es évek elején.

Oktatómunkájához kapcsolódik, hogy mindig híve volt a korszerű alkotmányjogi tananyagoknak. Számos tankönyv szerkesztője, szerzője vagy társszerzője, így az *Alkotmánytan* című, először 1992-ben utoljára 2007-ben megjelent közös tankönyvünk egyik alapító atyja.

Kiemelendő életművéből, hogy az első alapjogi tankönyvet a magyar alkotmányjog oktatás történetében Sári János jegyzi. Erre a munkára épül az alkotmányjog oktatásának új, harmadik szemesztere.³

1995-ben A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszer belső logikája címmel védte meg akadémiai doktori értekezését. A cím ismét igazolja a szerző tudományos felfogását – az intézményeknek történelmi logikájuk van.

A doktori értekezés, mely alapján 1996-ban elnyerte az akadémiai doktori címet, 1995-ben megjelent könyv alakban is.⁴

Alapmű a magyar közjogtörténetben, – Bibó István akadémiai székfoglalója (1947) után – ez az első monográfia az alkotmányosság egyik klasszikus elvéről magyar nyelven.

Sári János termékeny tudós, publikációs jegyzéke igazolja ezt. Érdeklődése rendkívül széles körű; publikáció jelentek meg az említett monográfiákon túl, az alkotmányjog dogmatikai és fogalmi rendszeréről, a jogforrásokról, a kormányformákról, a kormányzati rendszerekről, a köztársasági elnökről, a kormányról és a miniszteri felelősségről. Társszerzője az *Alkotmány magyarázata* című könyvnek, amely elsőként vállalkozott az 1989/90-es Alkotmány értelmezésére.⁵

Sári János igazi tudós típus, aki szeretett meditálni azon, amivel éppen foglalkozott. Előregondolkodott, szó szerint „megélte” tanulmá-

³ Sári János: *Alapjogok, Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, első kiadás 2000. 301. p.

⁴ Sári János: *A hatalommegosztás.* Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 255. p.

⁵ Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: *Az alkotmány magyarázata.* KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003. 739 p.

nyait. Legyen példa erre A „rekviem” a magyar alkotmányjogért című tanulmánya, amelyben az EU csatlakozásnak a magyar alkotmányjogra gyakorolt hatásával foglalkozott.⁶

Sári János tudományos életművéről elmondható, hogy írásai eredetiek, időtállóan gondolatébresztőek, idézettek. Talán azért van ez így, mert mindig igényesen írt, és következetesen intézményekben gondolkozott, a tudományos feldolgozás komplex módszereit alkalmazva, szem előtt tartva az alkotmányos intézmények történelmi logikáját, és jogdogmatikai lényegét. „Korunk Nagy Ernője” mondta róla egyik közös barátunk.

Habitusából következően nem szeretett vezetni (tanszéket sem), és távol tartotta magát a médiától, ugyanakkor rendkívül nyitott ember volt, a szakmai közélet irányába és igazi közösségi ember is. Sári János leányfalusi birtokán alakult meg a Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete, amelynek Schmidt Péter után hosszú ideig elnöke volt. Leányfaluhoz, majd későbbi lakhelyéhez, Gödhöz, számos kedves, közös, tanszéki, egyesületi emlék fűződik, ez Jánosnak köszönhető, aki humorával és kitűnő főztjeivel lepett meg rendre bennünket. Ezek a találkozások, beszélgetések nemcsak emberileg, hanem szakmailag is rendkívül hasznosak voltak.

Jánost 70. születésnapján ünnepi kötettel köszöntöttük. A 2008-ban megjelent kötetben 45 közjogász kolléga tiszteletgett írásával Sári János előtt.⁷ 75. születésnapján fontosabb írásából, amelyekkel kavicsokat dobott a közjogtudomány tavába, csokorba válogattunk néhányat, és melléillesztettük azokat a hullámokat, amelyeket ifjú tanítványaiban, kollégáiban, olvasóiban az írás kiváltott. Ez az egypéldányos, 13 tanulmányból és 13 reflexióból álló születésnapi kötet is bizonyíték arra, hogy Sári János alkotott, hatott és irányt mutatott a tudományos gondolkodás számára. János mindkét kötetnek nagyon örült, boldog volt.

In: *Közjogi Szemle* 2016/3. sz. 76. o.

⁶ A „rekviem” a magyar alkotmányjogért. *Magyar Jog* 2005. 7. szám, 385–393.

⁷ Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére (Szerkesztők: Dezső Márta – Kukorelli István). Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008.

A tanulmánykötet a 2017–2019 között született tanulmányokból, konferenciákon, rendezvényeken elhangzott előadásokból válogat. Az írások egy része megjelent kiadványokban, folyóiratokban, másik része nyilvánosan még nem publikált. A kötet a *Bibó István láthatatlan alkotmánya* címet viseli, és ez a címadó tanulmánya is. Az előadás a Magyar Politikatudományi Társaság 2018. decemberi közgyűlésén hangzott el. Mondandóját talán érdemes összevetni a mai alkotmányos valósággal. A kötet két részből áll, az elsőben nyolc alkotmányjogi témájú írás olvasható, ebből kettő társszerzőkkel készült, akik hozzájárultak a közléshez. A második, Közjogi Almanach című rész számos rövid, informatív írást tartalmaz (opponensi véleményeket, köszöntőbeszédet, megemlékezéseket), az almanach változatos műfajának megfelelően. Betekintést enged az alkotmányjog-tudomány létező és működő belső világába. Egy köszöntőbeszédet külön is kiemelnék személyes érintettség címén, hálával szívemben sokak – így a Gondolat Kiadó – iránt. A *szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli* című kötetet a Gondolat Kiadó adta ki. Az Almanach most közli az ott „elrebegett” köszöntőbeszédet és a könyvről készült három recenziót. Talán nem tűnik önfényezésnek, a „szeretet könyvéből” magam is sokat tanultam, amely remek szakmai kiadvány is egyben. Még egyszer köszönöm – és köszöntöm az Olvasót!



Kukorelli István

BIBÓ ISTVÁN LÁTHATATLAN ALKOTMÁNYA

Tanulmánygyűjtemény

GONDOLAT